

“TINJAUAN KONSTITUSIONAL PENGISIAN JABATAN
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH
MELALUI PEMILIHAN UMUM“
(TESIS)

ARIF MAULANA
(NPM. 1006754863)



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN
(HUKUM TATA NEGARA)

JAKARTA
JANUARI 2012

“TINJAUAN KONSTITUSIONAL PENGISIAN JABATAN
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH
MELALUI PEMILIHAN UMUM“
(TESIS)

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk
Memperoleh Gelar Magister Hukum

ARIF MAULANA
(NPM. 1006754863)



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN
(HUKUM TATA NEGARA)

JAKARTA
JANUARI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Arif Maulana

NPM : 1006754863

Tanda Tangan :



Tanggal : 19 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Arif Maulana
NPM : 1006754863
Program Studi : Hukum Kenegaraan
Judul Tesis : “Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Melalui Pemilihan Umum”.

Telah berhasil dipertahankan dihadapan dewan Penguji dan diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister pada program studi Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing :  (Dr.Andhika Danesjvara, S.H., M.Si.)

Penguji :  (Dr.Tri Hayati, S.H., M.H.)

Penguji :  (Dr. Harsanto Nursadi, SH., M.Si.)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 19 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala berkah, rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Tesis) yang berjudul **“Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Melalui Pemilihan Umum”** ini dengan baik dan lancar. Penulisan Hukum ini disusun dan diajukan untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh derajat S2 (Magister Hukum) dalam Ilmu Hukum konsentrasi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam pengantar singkat ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih setulusnya kepada segenap pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis baik langsung maupun tidak langsung selama studi khususnya dalam proses penulisan tesis ini. Mengingat, berbagai tantangan dan hambatan yang menghadang penulis untuk sesegera mungkin menyelesaikan studi dan penulisan tesis ini tidak akan terlewati tanpa doa dan dukungan dari berbagai pihak. Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan selesai jika hanya mengandalkan pada semangat dan motivasi pribadi. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati penulis sampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya, terutama kepada :

1. Pembimbing penulis, Dr. Andhika Danesjvara, S.H., MSi, yang ditengah kesibukannya telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan yang itu merupakan pencerahan bagi penulis, sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan tepat waktu.
2. Bapak/Ibu Dosen pengajar program pasca Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang tidak penulis sebutkan satu persatu, yang selama ini telah membantu penulis memahami ilmu hukum terutama tata negara melalui pengajaran dan tugas-tugas yang diberikan. Juga para karyawan program pasca yang telah membantu seluruh kegiatan belajar mengajar selama ini.
3. Keluarga penulis, khususnya Ibu dan Bapak beserta saudara-saudara penulis yang senantiasa menjadi pengingat dan pengharapan. Terutama Ibu dan Bapak sebagai “pemberi beasiswa” yang selama studi dan proses

penulisan tesis selalu “mengingatkan dan menyemangati”. Kakak penulis Aulia Latif yang selalu bisa menjadi “provokator” ketika penulis tidak bersemangat. Adik-adik penulis Mukhsin Navi Fahrudin, Fara Dina Naviah dan Nela Navida, semoga kalian semua berhasil.

4. Keluarga Bulek Murni dan Om Pardam, yang telah menerima penulis dengan sangat baik, memberikan penulis tempat “kos” di rumah Bekasi dengan fasilitas-fasilitas yang memadai untuk penulis gunakan istirahat dan belajar. Saudara-Saudaraku Dewi, Pipit, Mas Chandra, dan Mas Wahyu, Keponakan-keponakanku yang lucu, Nindy dan Karim yang senantiasa membuat penulis tersenyum dan kembali bersemangat ketika penat menghampiri ketika menyelesaikan studi di Jakarta.
5. Kawan-kawan penulis program pasca angkatan 2010 kelas pagi peminatan bidang Hukum Tata Negara yang telah menjadi kawan belajar yang akrab dan menyenangkan selama ini. Nicky Fahrizal, Alfina Rachil Asshiddiqie, Mas Zaqi, Tria Indra Ratmawan, Abdul Wahab, Grace Olivia, Sukman, Supriadi, Mbak Mutia, Pak Almasyah, Pak Jarden Pakpahan, Muhammad Rullyandi, Julia Rahman, Elang, Mas Arba. Semoga kita semua berhasil mewujudkan mimpi kita masing-masing dimasa depan.
6. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada para pegiat Hak Asasi Manusia di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang telah berkenan memberikan kesempatan kepada penulis menjadi bagian dari pengabdian bantuan hukum dan mengasah idealisme keberpihakan serta pengetahuan advokasi kepada mereka yang termarginalkan. Penulis bisa berbangga hati pernah bergabung dengan lembaga besar ini. LBH Jakarta seperti halnya kampus kedua yang penulis ikuti setelah di UI. Meskipun harus bersusah payah membagi waktu antara belajar menjadi asisten pengacara publik dan menjadi mahasiswa pasca sarjana. Terima kasih banyak kepada Bang NH (Direktur LBH Jakarta), Bu Uny (Kepala Kantor LBH Jakarta) Bang Mayong, Bang Aben, Kang Isnur, Mbak Resta, Bang Tommy, Alghif, dkk, tak lupa juga kawan-kawan seperjuangan di APP LBH Jakarta, khususnya

Ahmad Marthin Hadiwinata, Yulius "Ijul" Ibrani, Atika YP, Yunita Jeng-Jeng, dkk.

7. Terima Kasih kepada Kawan-Kawan Pegiat Hak Asasi Manusia di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) khususnya Bang Zainal yang telah menerima penulis menjadi staff peneliti, meskipun singkat pengalaman tersebut sangat berarti. Terlebih beberapa literatur yang bisa penulis peroleh dari perpustakaan sangat bermanfaat untuk membantu penulis menyelesaikan tesis ini.
8. Motivasi penulis Ike Irawati, S.S. dan keluarga yang terus memberikan perhatian dan senantiasa mendukung penulis untuk sesegera mungkin menyelesaikan studi di Jakarta.
9. Semua pihak yang telah membantu dan memperlancar penyusunan tesis ini, yang belum penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa kualitas penulisan hukum ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis berharap saran dan kritik konstruktif dari pembaca sekalian yang sudi untuk membaca dan menelaah halaman perhalaman tesis ini untuk kemudian memberikan masukan kepada penulis guna penyempurnaan karya ini kedepan. Akhirnya untuk menutup pengantar ini, penulis berharap semoga karya tulis ini mampu memberikan manfaat bagi kita semua, tidak sekedar menjadi koleksi pajangan perpustakaan yang lapuk bukan karena dibaca tetapi lapuk karena usia.

Jakarta, 19 Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Arif Maulana
NPM : 1006754863
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
Fakultas : Fakultas Hukum
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

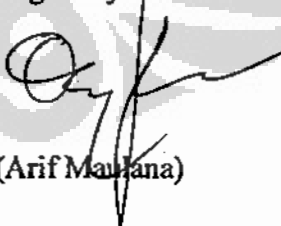
“Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum”.

Beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 19 Januari 2012

Yang menyatakan



(Arif Maulana)

ABSTRAK

Nama : Arif Maulana
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : “Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum”

Tesis ini mengkaji tentang perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia dan permasalahan konstitusionalitas pengisian jabatan melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku saat ini. Masalah konstitusional kedudukan wakil kepala daerah dan persoalan pemaknaan pemilihan kepala daerah secara demokratis haruskah untuk seluruh daerah, termasuk daerah istimewa menjadi bagian dari kajian. Penelitian ini dikaji dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konsep juga pendekatan sejarah digunakan untuk mengkaji permasalahan penelitian. Bahan hukum yang ada dianalisis dengan menggunakan silogisme dan interpretasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengalami perubahan dari masa ke masa. Dalam perkembangannya pernah diberlakukan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah baik secara langsung maupun tidak langsung. Perubahan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut dipengaruhi dan ditentukan oleh corak peraturan perundang-undangan otonomi daerah yang ditetapkan oleh rezim pemerintahan yang berlaku. Pengisian jabatan melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku saat ini tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat. Dasar hukum pelaksanaannya cenderung merujuk pada politik hukum dari pembentuk undang-undang yang menafsirkan makna pemilihan demokratis sebagai pemilihan umum. Kedudukan Wakil Kepala Daerah dan pemilihan umum untuk memilih wakil kepala daerah yang dilaksanakan satu paket dengan kepala daerah meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi adalah konstitusional. Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis tidak harus dimaknai dengan pemilihan langsung untuk seluruh daerah. Menurut konstitusi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berbeda-beda untuk setiap daerah termasuk untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa.

Kata kunci: Konstitusi, Pengisian Jabatan, Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah.

ABSTRACT

Name : Arif Maulana
Study Program : Legal Studies
Title : "Constitutional Review of Position Filling of Regional and Vice Regional Head of the General Election"

This thesis examines the development of position filling mechanism of regional and vice regional head in the constitution that has been issued by Indonesian Government before and the constitutionality of position filling problem through the current elections of regional and vice regional head. The constitutional position problem of the Vice Regional Head and meaning issue in democratic local elections, whether or not it should be for the entire region including a special area, becomes part of the study. This study examines the use of normative legal research methods. Law approach, case and concept approach, and historical approach are used to assess research problems. Legal materials are analyzed by using syllogisms and interpretation.

The results show that the development of position filling mechanism of the regional and vice regional head amended from time to time. In its development, direct and indirect position filling regulations have ever been imposed. Changes in the mechanism of position filling of the regional head is affected and determined by the mode of legislation of regional autonomy regime stipulated by government regulations. The position filling through the current elections of regional and vice regional head does not have a strong constitutional basis. The legal basis for its implementation tends to refer to the legal politics of the legislators who interpret the meaning of democratic elections as elections. Position of Regional Head and general elections to elect representatives of regional heads that was conducted together with the head region election is constitutional, although not set explicitly in the Constitution. Filling the position of the regional head through democratic elections should not be interpreted as direct elections for the entire region. According to the constitution, regulation for the position filling of regional and vice regional head may be different for each local unit of government, including special regions. According to the constitution, regulation for the position filling of regional and vice regional head may be different for each local unit of local government

Keywords: Constitution, Position Filling, Regional Head, Vice Regional Head

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS | iii |
| LEMBAR PENGESAHAN | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS | viii |
| ABSTRAK | ix |
| ABSTRACT | x |
| DAFTAR ISI | xi |
| DAFTAR TABEL | xiv |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 14 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 14 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 14 |
| E. Metode Penelitian..... | 15 |
| F. Sistematika Penulisan..... | 18 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Negara Hukum Demokratis..... | 19 |
| B. Konstitusi..... | 23 |
| C. Pemerintah dan Pemerintahan Daerah..... | 25 |
| 1. Pemerintah daerah dan Negara Kesatuan..... | 25 |
| 2. Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah Daerah..... | 28 |
| 3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan..... | 30 |
| 4. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah..... | 36 |
| D. Pengisian Jabatan..... | 37 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 1. Ragam Jabatan..... | 39 |
| 2. Mekanisme Pengisian Jabatan..... | 40 |

BAB III PERKEMBANGAN PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DARI PENGANGKATAN KE PEMILIHAN UMUM

| | |
|---|----|
| A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Masa Ke Masa..... | 43 |
| 1. Perodesasi..... | 43 |
| 2. Pemerintahan Daerah pada Masa Penjajahan..... | 44 |
| a. Penjajahan Belanda..... | 44 |
| b. Masa Penjajahan Jepang..... | 47 |
| 3. Pengisian Jabatan pada masa Kemerdekaan | |
| a. Demokrasi Parlementer (1945-1959)..... | 49 |
| 1) UU No.1 Tahun 1945..... | 49 |
| 2) UU No. 22 Tahun 1948..... | 51 |
| 3) UU No. 1 Tahun 1957..... | 58 |
| b. Demokrasi Terpimpin (1959-1965)..... | 64 |
| 1) Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959..... | 64 |
| 2) UU No. 18 Tahun 1965..... | 68 |
| c. Demokrasi Pancasila Era Orde Baru (1965-1998)..... | 73 |
| UU No. 5 Tahun 1974..... | 73 |
| d. Demokrasi Era Reformasi..... | 78 |
| 1) UU No. 22 Tahun 1999..... | 78 |
| 2) UU No. 32 Tahun 2004..... | 82 |
| 3) UU No. 12 Tahun 2008..... | 88 |

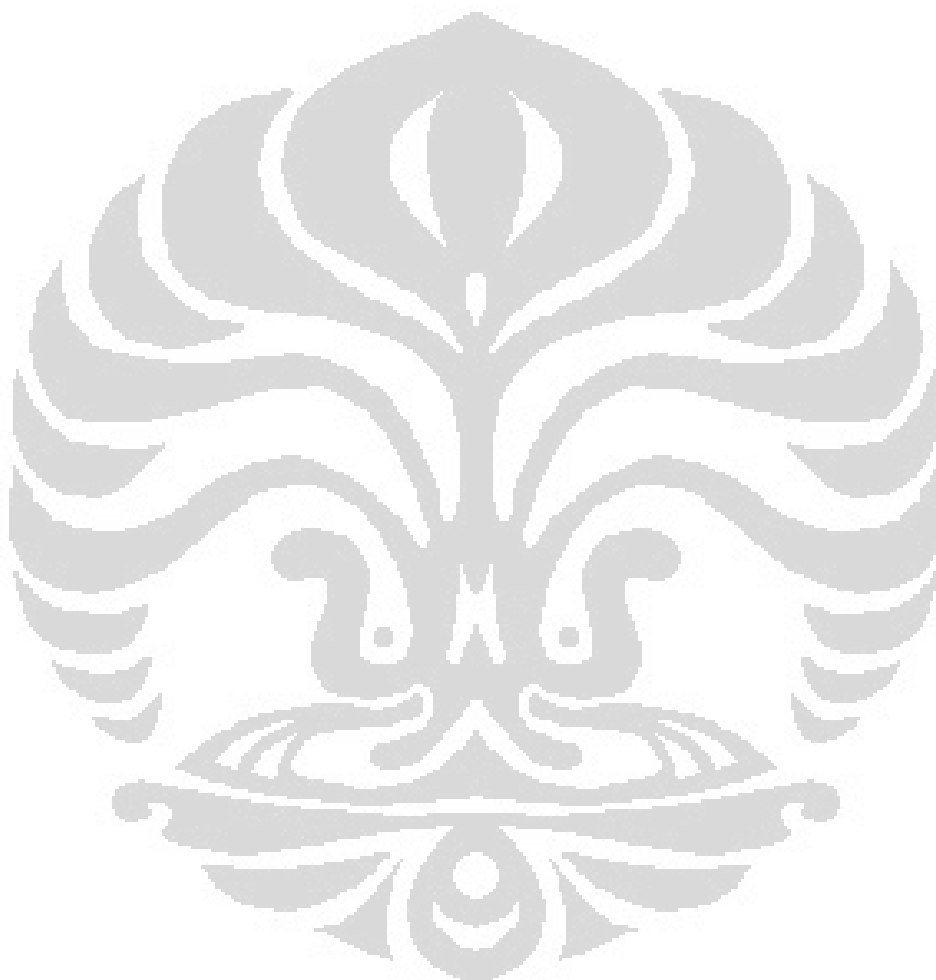
BAB IV ANALISIS KONSTITUSIONAL PEMILIHAN UMUM LANGSUNG KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

| | |
|--|-----|
| A. Perspektif Konstitusional Pemilukada..... | 96 |
| 1. Sejarah Pengisian Jabatan kepala Daerah melalui Pemilu..... | 97 |
| 2. Legitimasi Konstitusi Pemilukada..... | 100 |

| | |
|--|-----|
| a. Uji Singkronisasi..... | 103 |
| b. Perdebatan pembentuk UUD 1945..... | 108 |
| c. Putusan Mahkamah Konstitusi..... | 110 |
| B. Legitimasi Hukum Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah.... | 115 |
| 1. Dasar Hukum dan Sejarah Jabatan Wakil Kepala Daerah..... | 118 |
| 2. Alasan Mengisi Jabatan Wakil Kepala Daerah..... | 127 |
| C. Pemilihan Demokratis Tidak Harus dimaknai dengan Pemilihan Langsung..... | 128 |
| D. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Istimewa..... | 134 |
| 1. Dasar Hukum..... | 136 |
| 2. Pengisian Jabatan Sebagai Bentuk Keistimewaan..... | 140 |
| BAB V PENUTUP | |
| A. Kesimpulan..... | 145 |
| B. Saran | 146 |
| DAFTAR PUSTAKA | |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|-----|
| Tabel. I Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Pengangkatan ke Pemilihan Umum | 91 |
| Tabel. II Dasar Hukum dan Bentuk Keistimewaan Satuan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Istimewa..... | 139 |



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gelombang demokratisasi menerjang hampir seluruh negara di belahan dunia termasuk Indonesia.¹ Jatuhnya rezim orde baru oleh gerakan reformasi menandai dimulainya orde reformasi² yang dipandang sebagai era transisi menuju demokrasi, yakni era yang merupakan titik awal atau selang waktu antara rezim otoritarian dengan rezim demokratis. Demokratisasi kemudian akan diikuti dengan pembentukan lembaga-lembaga politik dan aturan politik yang baru dalam kerangka demokrasi.³

Selama kurun waktu 1999-2002, amandemen UUD 1945 dilakukan untuk mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Amandemen yang dilakukan selama empat tahap⁴ tersebut membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen konstitusi tersebut diantaranya ditandai dengan penegasan konstitusional bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis⁵, pengaturan kembali hubungan antara pusat dan daerah dalam tatanan otonomi daerah di

¹ Semenjak tahun 1970-an telah terdapat gelombang pasang yang nyata dari demokrasi-demokrasi baru yang muncul dari Negara-negara yang masa lalunya bersifat otoriter atau totaliter. Dimulai dari bagian selatan Eropa (Yunani dan Spanyol), ke Amerika Latin (Argentina, Chile, Brazil dan Uruguay), kemudian ke bagian Timur Eropa (Polandia, Jerman Timur, dan Hongaria), dan Afrika Selatan serta Negara-negara lainnya (Juan E. Mendez, *"In Defense of Transitional Justice"*, dalam McAdams, ed.op.cit hal. 2. *Transitional Justice and the Rule Of Law in New Democracies*. Notre Dame: University Of Notre Dame Press, 1997 sebagaimana dikutip dalam, Satya Arinanto. 2008. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, hal 97)

² Salah satu tuntutan gerakan reformasi adalah untuk melakukan amandemen UUD 1945 yang dinilai melahirkan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Amandemen UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan tatanan pemerintahan yang demokratis.

³ Lihat dalam Guillermo O'Donnel dan Phillipe Schmitter. 1986: 6 sebagaimana dikutip oleh Maruarar Siahaan. Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 2 Nomor 1: *"Pilkada Dalam Demokrasi Transisional"*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi. 2005. Hal. 8.

⁴ Amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 adalah amandemen untuk pertama kalinya tetapi dilakukan dalam empat tahap, yakni antara kurun waktu tiga tahun antara 1999-2002, Lihat dalam Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Paca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES. 2007. Hal xii.

⁵ Lihat dalam UUD 1945 Pasca Amandemen Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa: *"Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Sebelum amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: *"Kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"*.

Indonesia⁶ dan diterapkannya aturan main baru pengisian jabatan politik khususnya dilingkup eksekutif⁷. Pengaturan pengisian jabatan eksekutif ditandai dengan ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden harus dipilih secara langsung oleh rakyat⁸, sementara kepala daerah harus dipilih secara demokratis.⁹

Salah satu perubahan penting dalam konstitusi adalah pengaturan mengenai pemerintahan daerah. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, pemerintah daerah hanya diatur dalam satu pasal yang bersifat umum, pasca perubahan pengaturannya menjadi lebih rinci.¹⁰ Salah satu rincian pengaturan tersebut terkait pengisian jabatan kepala daerah.¹¹ Pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam konstitusi pasca amandemen menunjukkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dalam lingkup pemerintahan daerah menjadi bagian penting dalam demokratisasi di Indonesia.

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara.¹² Tanpa diisi dengan pejabat

⁶ UUD 1945 sebelum amandemen hanya mengatur Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 yang berbunyi: "Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam negara yang bersifat istimewa. Pasal ini memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan pengaturan lebih lanjut pemerintahan daerah di Indonesia".

⁷ Eksekutif adalah pelaksana Undang-Undang yakni Pemerintah, sebagaimana konsepsi trias politika Montesque, yang membagi tiga kekuasaan negara menjadi eksekutif, yudikatif dan legislatif. Eksekutif yang dimaksud adalah pemerintah pusat yakni Presiden Wakil Presiden juga pemerintah daerah yang dipimpin kepala daerah.

⁸ Perubahan aturan main pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yakni pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat yang diatur dalam pasal 6A UUD 1945 hasil amandemen tahap ke III UUD 1945. Pasal 6A UUD 1945 mengatur bahwa, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".

⁹ Ketentuan pengisian jabatan kepala daerah ini menjadi salah satu pasal dalam Bab VI tentang pemerintahan Daerah yakni Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

¹⁰ Lihat dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan dan Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan. Hasil amandemen kedua UUD 1945 menghasilkan rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang baru yang berisi 3 Pasal dan 11 ayat dibawah BAB Pemerintahan Daerah. Sebelum perubahan Pasal 18 hanya terdiri dari 1 ayat dan penjelasan.

¹¹ Lihat dalam BAB VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: "*Gubernur, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

¹² Logeman membuat tujuh rincian objek kajian hukum tata Negara, diantaranya adalah (1). Jabatan-jabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan tertentu; (2). Siapakah yang mengadakan

(*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya dilakukan sekali namun dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme pengisian yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak dapat berjalan. Dalam konsepsi Negara Kesatuan¹³ Republik Indonesia yang menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan kepala daerah merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan pusat dapat terlaksana. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dimaksudkan untuk memilih pemimpin di level daerah yang akan menjalankan fungsi pemerintah daerah.

Dalam konsep otonomi daerah, kepala daerah memiliki peran penting. Tidak dapat dipungkiri, saat ini kepala daerah otononomi memiliki peran yang menentukan dalam pemerintah daerah. Kewenangan besar yang dimiliki kepala daerah akan menentukan pembangunan dan kesejahteraan daerah berdasarkan prakarsa masing-masing daerah. Bisa dikatakan, keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah akan ditentukan oleh kepala daerah yang memimpin. Untuk itulah, diperlukan kepala daerah yang berkualitas. Namun, dalam konteks demokrasi dewasa ini tidak hanya kepala daerah yang berkualitas yang diperlukan namun juga kepala daerah yang memiliki akseptabilitas dan akuntabilitas yang baik sesuai dengan kehendak rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Oleh karena itulah, diperlukan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis.

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, Lihat dalam Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni. 2006. Hal.174. Lihat juga dalam Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan* cetakan ke II. Yogyakarta: FH UII Press.2003. Hal. 81, dan Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. Hal.8.

¹³ Pada tataran Internasional jumlah Negara Kesatuan (*unitary state: eenheidstaat*) lebih banyak daripada Negara federal (*federation; bondsstaate; bundesstaat*). Data yang disajikan Shah dan Thompson (2002) menunjukkan bahwa ditahun 201 terdapat 168 negara kesatuan dan 24 negara federal. Salah satu dari 168 negara kesatuan tersebut adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat dalam Bhenyamin Hoessein. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Hal 165

Perkembangan terkini menunjukkan bahwa dalam konstitusi pasca amandemen diatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. UUD 1945 menyebutkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilaksanakan dengan pemilihan secara demokratis. Hal ini sebagaimana pengaturan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen yang berbunyi: "*Gubernur, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana makna "dipilih secara demokratis" itu. Pemilihan yang demokratis bermakna ganda (*ambiguous*), artinya ada alternatif bisa dipilih langsung atau tidak langsung/ perwakilan dengan ketentuan demokratis.

Penegasan dalam konstitusi agar pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan secara demokratis adalah bentuk upaya peneguhan prinsip negara hukum yang demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerah. Dalam konstitusi-konstitusi sebelumnya yang berlaku di Indonesia, pengaturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah tidak pernah dimasukkan dalam konstitusi, tidak ada penegasan untuk dilakukan secara demokratis atau tidak. Jika menilik Pasal 18 UUD 1945, Pemerintahan Daerah hanya diatur dalam satu pasal.¹⁴ Ini dinilai terlalu sederhana, sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam mandat blanko yang akan diisi dengan konfigurasi politik yang dominan.¹⁵ Mekanisme pengaturannya diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang termasuk mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam pemerintahan daerah. Oleh karenanya, dasar pengisian jabatan kepala daerah tergantung pada politik hukum¹⁶ dari pembuat undang-undang.

¹⁴ Pasal 18 UUD 1945, "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*"

¹⁵ Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII. 2001. Hal 4.

¹⁶ Menurut Padmo Wahyono, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini, kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri, Lihat dalam artikelnya, "*Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*". Forum Keadilan. No. 29 April 1991. Hal

Meskipun tidak meneguhkan prinsip demokrasi dalam ketentuan pemilihan kepala daerah, pada dasarnya UUD 1945 sebelum amandemen, juga telah menerapkan demokrasi dalam konstitusi.¹⁷ Hanya saja, dalam praktek muncul tafsir demokrasi yang berbeda.¹⁸ Tengok saja, dalam praktik politik muncul penerapan demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila yang diklaim menjadi pijakan dari setiap kebijakan pemerintahan yang dijalankan namun berbeda-beda dalam implementasinya.

Sistem demokrasi dan tafsir yang diterapkan masing-masing rezim pemerintahan berpengaruh terhadap kebijakan (*policy*) yang ditetapkan. Salah satu kebijakan itu adalah aturan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang dibuat oleh para pembentuk undang-undang. Melalui UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem demokrasi liberal pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mekanisme pengangkatan. Pada masa demokrasi terpimpin yang berlaku Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960; UU No. 6 dan UU No. 18 Tahun 1956, juga digunakan sistem pengangkatan. Sistem pemilihan perwakilan diterapkan dalam UU No. 5 Tahun 1974, di era demokrasi pancasila dipilih beberapa calon oleh lembaga DPRD

65, sebagaimana dikutip oleh Imam Syaukani dan Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2007. Hal.26.

¹⁷ Hal ini nampak dalam pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*".

¹⁸ ide demokrasi dianggap ambigu (ambiguous) atau mempunyai banyak pengertian, sekurangnya ada *ambiguity*, ada ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural secara historis yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktek demokrasi.¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa masalah yang belum menemui titik temu disekitar perdebatan tentang demokrasi adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi dalam praktek kehidupan bernegara. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalur yang tidak demokratis, kendati diatas kertas menyebutkan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak dialam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya dilapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk keduanya yakni *essence* untuk demokrasi normatif dan *performance* untuk demokrasi empirik, yang didalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi "*das sollen*" dan demokrasi "*das sein*". Lihat dalam SI. Benn dan R.S. Peters. *Principles Of Political Thought* (New York Collier Books; 1964). Hal 393. Sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal 105. dan Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara*. Op. Cit.. Hal 238.

dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan Kepala Daerahnya oleh Presiden. Mekanisme demokratis nampak dalam pengisian jabatan dimasa berlakunya UU No. 18 tahun 1965 dan UU No. 22 tahun 1999. Sistem pemilihan perwakilan dimana kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.¹⁹ Pasca ditetapkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dibawah rezim demokrasi era reformasi²⁰, konstitusi yang mengatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis, dimaknai dengan pemilihan langsung oleh rakyat.²¹ Adanya berbagai model mekanisme pengisian jabatan kepala daerah diatas memunculkan asumsi bahwa pemerintahan yang mengaku menerapkan prinsip demokrasi bisa memaknai pengisian jabatan kepala daerah dalam berbagai mekanisme. Termasuk pemaknaan terhadap pemilihan secara demokratis sebagaimana diatur dalam konstitusi yang beralaku saat ini. Dengan demikian, bisa dikatakan makna demokrasi menjadi ambigu ketika dilihat dalam praktek pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia selama ini.

Terdapat perdebatan terkait penerapan mekanisme pengisian jabatan melalui pemilihan langsung yang dikukuhkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di era demokrasi pasca reformasi. Pemilihan langsung dianggap masyarakat tidak dilaksanakan dengan pengaturan yang tepat. Suara masyarakat ini muncul dalam permohonan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi (MK). UU *a quo* menempatkan pemilihan langsung kepala daerah dibawah wewenang pemerintahan daerah dan dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Konsepsi UU No. 32 tahun 2004 mengkategorikan pemilihan kepala daerah bukan sebagai pemilihan umum namun sebagai pemilihan kepala daerah. Menurut para penggugat pemilihan langsung kepala daerah haruslah dilaksanakan

¹⁹ Lihat dalam Hazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. 'Rethinking Penyelenggaraan Pilkada yang Demokratis dan Partisipatif' dalam *Konstitusionalisme Demokrasi*. 2010. Hal 214-215.

²⁰ Demokrasi yang saat ini berlaku oleh para ahli disebut sebagai demokrasi transisional maupun demokrasi era reformasi. Istilah tersebut pada dasarnya sama digunakan penulis untuk menyebut demokrasi yang saat ini sedang berlaku di Indonesia pasca reformasi.

²¹ Pemilihan langsung semula menjadi tanggung jawab pemerintah daerah melalui KPUD dan Tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum namun kemudian melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, pemilihan langsung kepala daerah masuk dalam rezim pemilihan umum (pemilu).²¹

dengan mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu). DPR sendiri membuat UU *a quo* berdasarkan pengaturan pada konstitusi, yang tidak mengamanatkan bahwa Kepala daerah harus dipilih melalui Pemilu sebagaimana Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: "*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Oleh karena itu, pemilihan langsung kepala daerah dibuatkan mekanisme tersendiri dalam bingkai pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) yang dalam pelaksanaannya juga menerapkan prinsip-prinsip pemilihan umum yakni langsung, umum, bersih, jujur dan adil, sebagaimana pemilihan umum.²²

Permohonan *judicial review* tersebut berujung pada keputusan MK sebagai tafsir sah konstitusi, yang menyatakan bahwa pilkada secara formil bukan pemilu namun secara material dapat dianggap sebagai pemilu karena menerapkan prinsip-prinsip pemilu. Selain itu, MK juga membatalkan perihal pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD. Putusan MK ini memunculkan perdebatan, karena MK tidak tegas memutuskan kedudukan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu atau bukan. Namun kemudian oleh pembentuk UU pilkada dikategorikan sebagai pemilu dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.²³ Peraturan tersebutlah yang menjadi landasan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah sampai dengan sekarang.

Kenyataannya dalam praktek, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang digunakan di tiap rezim demokrasi tidak lepas dari persoalan, demikian pula setelah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ditentukan melalui pemilihan langsung kepala daerah yang selanjutnya diubah menjadi pilkada.²⁴ Awalnya, konstruksi pemilihan langsung kepala daerah dimaksudkan untuk mengeliminasi

²² Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur 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*".

²³ Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum mengatur bahwa: "*Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

²⁴ Baik pemilihan langsung oleh KPUD maupun oleh KPU setelah masuk dalam rezim pemilu

berbagai dampak negatif yang muncul dari pemilihan kepala daerah sebelumnya yaitu melalui DPRD dibawah UU No. 22 Tahun 1999, khususnya terkait legitimasi kekuasaan Kepala Daerah dan meluasnya praktek KKN dalam penyelenggaraan pemilihan oleh DPRD²⁵, namun pasca diterapkan pemilihan langsung, kembali muncul berbagai persoalan yang tidak jauh berbeda bahkan berkembang lebih kompleks. Akibatnya sistem ini pun tidak luput dari kritik bahkan dituntut untuk kembali ditinjau ulang.²⁶

Berbagai persoalan terus muncul akibat diterapkannya sistem Pengisian jabatan kepala daerah secara langsung. Kasus pengisian jabatan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) melalui pengangkatan yang dianggap tidak demokratis menjadi polemik yang berkepanjangan. Problematika pengisian kepala daerah terkait daerah istimewa mengemuka ketika Presiden mengkritik pengisian jabatan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak demokratis. Kritik ini muncul dalam pembahasan RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta.²⁷ Kritik ini seolah

²⁵ Kritik terhadap mekanisme pengisian kepala daerah melalui DPRD inilah yang menjadi salah satu pertimbangan direvisinya UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan kekuasaan yang besar kepada DPRD. Dalam praktek konstruksi *legislative heavy* tersebut disalahgunakan oleh DPR untuk melakukan praktek KKN dalam pemilihan kepala daerah dan ketika pertanggungjawaban kepala Daerah. Praktek "Dagang Sapi" DPRD dibawah UU No. 22 Tahun 1999 mendapat banyak kritik dari para sarjana. Lihat dalam Leo Agustino. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009. Hal.10.

²⁶ Kritik terhadap Pemilukada disuarakan oleh beberapa tokoh diantaranya Hasyim Muzadi dan Mahfud MD Ketua Mahkamah Konstitusi. Hasyim Muzadi berpendapat bahwa kepala daerah sebaiknya dipilih oleh DPRD saja, sehingga pemilu hanya digelar dua kali, yaitu Pemilu parlemen dan presiden. Menurut dia, untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah oleh rakyat langsung masih menunggu kemapanan masyarakat. Sementara itu Mahfud MD berpendapat bahwa mengusulkan agar Pemilukada secara langsung perlu ditata ulang. Sebab, pelaksanaan Pemilukada langsung ternyata bisa merusak moral masyarakat. Pemilukada baik langsung maupun tak langsung lewat DPRD, keduanya sama-sama tak melahirkan pemimpin yang baik jika diwarnai kolusi, *money politic*, suap-menyuap. Mahfud berpendapat jika sistem Pemilukada kembali dipilih lewat DPRD setidaknya akan meminimalisir dampak, meski kecurangan akan tetap terjadi. Lihat dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/08/02/brk.20100802-268221.id.html>

²⁷ Pada rapat terbatas Kabinet yang membahas RUU Keistimewaan Yogyakarta pada 26 November 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyebutkan ada tiga pilar yang harus diperhatikan dalam penyusunan RUU ini, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia, keistimewaan DIY berkaitan dengan sejarah dari aspek-aspek lain yang harus diperlakukan sesuai dengan UU, serta aspek Indonesia sebagai negara hukum dan negara demokrasi. Setelah itu SBY melontarkan pernyataan yang menjadi kontroversi hingga hari ini. Bahwa Nilai-nilai demokrasi tidak boleh diabaikan. Oleh karena itu, tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi. Lihat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2010/12/02/09152559/Ketika.Demokrasi.di.Yogya.Dipersoalkan>

mengisyaratkan pesan bahwa sistem pengisian gubernur melalui pengangkatan di DIY tidaklah masuk dalam cakupan demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 E UUD 1945 amandemen. Selain permasalahan tersebut, pengisian jabatan Wakil kepala daerah yang tidak diatur dalam konstitusi namun kemudian muncul dalam UU pemerintahan Daerah juga menjadi persoalan tersendiri. Terlebih dalam praktek, muncul berbagai persoalan mengenai ketidakharmonisan antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerahnya yang akhirnya berujung pada kasus pengunduran diri dan pecah kongsi antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerahnya.²⁸ Sangat mahal biaya yang harus dibayar untuk menyelenggarakan 'pesta demokrasi' ditingkat lokal dikeluhkan.²⁹ Tidak hanya itu, konflik horizontal yang terus terjadi yang disebabkan oleh "pertarungan elit politik" dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah merembet ke masyarakat dan berujung pada kerusuhan massa. Tidak selesai sampai disitu, konflik vertikal yang berujung pada sengketa pemilihan Kepala daerah di Mahkamah Konstitusi juga terus terjadi hampir disetiap perhelatan pilkukada.³⁰ Akibatnya, kasus sengketa pilkukada ini membanjiri Mahkamah Konstitusi. Hampir dipastikan setiap penyelenggaraan pilkukada berujung

²⁸ Data Kemendagri menyebut, dari 244 pilkukada pada 2010 dan 67 pilkukada pada 2011, hanya 6,15% pasangan kepala daerah berlanjut menjadi satu paket pasangan kembali. Adapun 93,85% kepala daerah dan wakilnya pecah kongsi dan membentuk tim sendiri-sendiri dalam pilkukada. Lihat dalam <http://www.seputarindonesia.com/edisicetak/content/view/455184/>

²⁹ Menurut Litbang Kompas, biaya pilkukada tahun 2010 untuk 244 kabupaten/ kota Rp 3,54 triliun atau Rp 14,5 miliar per kabupaten/ kota. Biaya KPU kabupaten/ kota Rp 50 miliar-Rp 70 miliar atau rata-rata Rp 60 miliar. Biaya panwas kabupaten/ kota Rp 3 miliar (Kompas, 18/10/10). Itu artinya untuk pilkukada tiap kabupaten/ kota minimal dikeluarkan dari kas negara Rp 77,5 miliar. Litbang Kompas juga mencatat, Pilkukada Jatim adalah yang termahal. Pilkukada DKI Jakarta Agustus 2007 menghabiskan dana Rp 194 miliar. Pilkukada di Jawa Barat dan Jawa Tengah juga menelan biaya kurang dari Rp 500 miliar. Lihat dalam Kompas Cetak, 24 Januari 2009.

³⁰ Proses pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) baik pemilihan gubernur/wakil gubernur, walikota/wakil walikota dan bupati/wakil bupati selama tahun 2010 di seluruh Indonesia berjumlah 244 pemilukada. Dari jumlah itu, sebanyak 168 pelaksanaan Pemilukada atau sekitar 74,01 persennya digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Daerah yang menyelenggarakan pemilukada, namun tidak disengketakan ke MK hanya 58 daerah atau 22,55 persen. Jumlah ini belum termasuk daerah yang pemilukadanya dijadwalkan tahun 2010 namun terunda seperti kasus Pemilukada Flores Timur di NTT. Berdasarkan data yang dirilis kepaniteraan MK, dalam kurun 2010 (per 28 Desember 2010), gugatan yang diajukan ke MK motifnya bervariasi seperti money politic, penggelembungan suara hingga mobilisasi massa. Di antara jumlah tersebut, kasus yang ditangani MK sepanjang 2010 yaitu sebanyak 215 perkara (tahun 2010 ditambah tunggakan perkara 2009) hanya 23 permohonan yang dikabulkan atau sekitar 10,70 persen. Sedangkan 145 perkara (67,44 persen) ditolak. Adapun sisanya yaitu 43 kasus tidak dapat diterima dan empat kasus ditarik kembali. Lihat dalam <http://news.fajar.co.id/read/113118/41/iklan/index.php>.

sengketa ke Mahkamah Konstitusi.³¹ Persoalan belum selesai ketika perhelatan pemilihan kepala daerah usai dengan ditetapkannya kepala daerah secara definitif. Pasca menjabat, kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) kepala daerah muncul ke permukaan. Ramai-ramai kepala daerah diseluruh wilayah di Indonesia berlomba untuk korupsi.³² Mahalnya biaya pemilukada ditengarai menjadi sebab.³³

Berbagai permasalahan yang muncul terkait pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan umum, menunjukkan bahwa persoalan pengisian jabatan kepala daerah belumlah selesai. Demokratisasi belumlah usai dengan pemilihan langsung kepala daerah. Demokratisasi tidak selesai dengan menafsirkan pasal "dipilih secara demokratis" dalam konstitusi, melalui pemilihan umum kepala daerah. Demokrasi diranah politik lokal terus berdialektika untuk menemukan titik keseimbangan ditengah-tengah masyarakat. Dinamika pengisian jabatan kepala daerah akan terus berlangsung seiring dengan pertumbuhan pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam proyeksi negara hukum, problematika pemilukada memunculkan asumsi bahwa pilihan kebijakan (*policy*) untuk menentukan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilu tidaklah bersumber dari konstitusi namun hanya politik hukum

³¹ Sebelum diterapkannya UU No. 12 Tahun 2008 yang menegaskan bahwa pemilihan langsung kepala daerah masuk rezim pemilu, sengketa pemilihan kepala daerah ditangani oleh Mahkamah Agung. Pasca diatur dengan UU *a quo* sengketa yang sebelumnya ditangani oleh Mahkamah Agung beralih ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini sebagaimana pengaturan pasal 236C UU *a quo* yang menegaskan 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".

³² Hampir semua provinsi di negeri ini tersandera korupsi karena ada saja kepala daerah yang saat ini berstatus tersangka atau terdakwa. Berdasarkan catatan Kompas, hanya lima dari 33 provinsi di Indonesia tak ada kepala daerahnya yang terjerat perkara hukum. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, Senin lalu. Dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah di Jakarta menuturkan, ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, 17 orang di antaranya adalah gubernur. Hampir setiap pekan, seorang kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka, Lihat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/01/24/08000845/Aceh.sampai.Papua.Tersandera.Korupsi>, diakses 3 Januari 2011.

³³ Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center, Arif Nur Alam mengatakan, maraknya korupsi di daerah berakar dari kekeliruan dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah (pilkada). Pilkada dijadikan ajang transaksional. Biaya tinggi dalam pemilihan membuat calon kepala daerah mencari sumbangan dari sektor swasta. Menurutnya biaya yang harus dikeluarkan dari kantong pribadi calon bupati minimal Rp 5 miliar, calon wali kota minimal Rp 10 miliar, dan calon gubernur minimal Rp 20 miliar. Akibatnya, setelah calon terpilih, dia sibuk mengembalikan uang yang dikeluarkan dalam pemilihan, sekaligus mengembalikan investasi yang diberikan pihak swasta yang membantunya. Lihat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/01/24/0835256/Kenapa.Kepala.Daerah.Tersangkut.Korupsi>, diakses 3 Januari 2011.

dari pembuat undang-undang saja. Muncul keraguan terhadap pemilukada sebagai mandat konstitusi. Mengingat, pemilukada seakan tidak terencana dengan baik, pelaksanaan pemilukada menimbulkan berbagai masalah baru, sementara tidak ada antisipasi terhadap resiko pelaksanaan pilkada. Berbagai *judicial review* terhadap UU No. 32 Tahun 2004 khususnya terkait pasal pengisian jabatan kepala daerah menjadi pertanda.

Asumsi tersebut seakan terbukti karena sekarang pemerintah dan DPR berencana meninjau ulang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Muncul gagasan untuk merevisi UU yang saat ini berlaku tentang pemilukada dengan merujuk dan menafsirkan kembali makna "dipilih secara demokratis" pemilihan kepala daerah dalam konstitusi. Tujuannya tidak lain adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung yang menimbulkan berbagai persoalan pelik dalam praktek. Adapun wacana tersebut mengerucut kepada gagasan untuk pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD khususnya untuk Kepala Daerah Propinsi³⁴ dan berkembangnya gagasan untuk memisahkan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak lagi dipilih dalam satu paket dan wacana untuk menghapus jabatan wakil kepala daerah karena jabatan tersebut dinilai inkonstitusional.³⁵

Persoalan dinamika pengisian jabatan kepala daerah diatas menarik minat para sarjana untuk melakukan penelitian untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam berbagai perspektif. Penelitian tersebut dilakukan untuk mengkaji berbagai aspek yang ada dalam pengisian kepala daerah baik dari aspek filosofis, politik, sosial dan hukum. Ditinjau dari sisi hukum termasuk didalamnya permasalahan pengaturan

³⁴ Setelah lama menjadi wacana, akhirnya pemerintah memastikan mengusulkan klausul, pemilihan gubernur tak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung, tetapi oleh DPRD provinsi. Ketentuan itu akan dimasukkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah.. Lihat dalam Heru Margianto. Koran Kompas. Jumat, 17 Desember 2010. Lihat juga dalam, cIcha Rastika dan Glori K. Wadrianto. *Tak Tepat, Gubernur Dipilih DPRD*. Koran Kompas. Kamis, 9 Desember 2010

³⁵ Pemerintah Wacanakan Hapus Wakil Kepala Daerah. Lihat dalam <http://news.okezone.com/read/2011/11/11/340/527942/pemerintah-wacanakan-hapus-wakil-kepala-daerah>. diakses 12 Januari 2012.

kelembagaan pelaksana pemilukada, prosedur pelaksanaan, maupun implikasi hukum pelaksanaan pemilukada. Mengamati berbagai persoalan pengisian jabatan kepala daerah diatas, penulis pun tertarik untuk meneliti permasalahan ini lebih mendalam dalam tesis.

Tesis ini hendak mengkaji permasalahan pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif hukum tata negara. Sampai dengan saat ini, belum banyak yang meneliti secara khusus dan mendalam terkait perkembangan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dari sisi hukum tata negara. Dalam tesis ini, penulis akan mengkaji permasalahan pengisian jabatan kepala daerah ditinjau dari perspektif konstitusi dan teori negara hukum demokratis dalam dinamika perkembangan pengaturan dan praktek pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Setelah itu penulis mencoba memberikan masukan terhadap dinamika yang berkembang terkait usulan peninjauan ulang pilihan kebijakan untuk mengisi kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung melalui pemilu.

Untuk menunjukkan posisi penelitian khususnya sisi pembeda serta orisinalitas gagasan penulis dari karya tulis sebelumnya, penulis mencoba menelusuri dan mengetangahkan karya tulis ilmiah yang memiliki tema kajian yang relevan dengan permasalahan yang penulis angkat. Dari penelusuran penulis terdapat beberapa hasil penelitian yang relevan dan cenderung mendekati permasalahan yang dibahas dalam tesis penulis. Pertama, tesis milik Titik Triwulan Tutik³⁶ dari Universitas Airlangga yang kemudian diterbitkan menjadi buku yang berjudul, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945 ", yang diterbitkan pada tahun 2006. Tesis ini mengkaji mengenai problematika yuridis pengaturan pemilihan kepala daerah yang telah menciptakan dualisme hukum pengaturan urusan penyelenggaraan pengisian jabatan kepala daerah. Diatur seperti pemilihan umum namun menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Kedua, Disertasi karya Suharizal³⁷ yang ditulis

³⁶ Titik Triwulan Tutik. *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2006

³⁷ Suharizal. *Implikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2011.

pada tahun 2010 dan kemudian dikembangkan menjadi buku berjudul Implikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan di Indonesia. Ketiga, tesis karya Zaquiu Rahman³⁸ dari Universitas Indonesia yang berjudul "Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan langsung Menurut Hukum Positif Indonesia", yang selesai ditulis pada 7 Juli 2011. Tesis ini menitik beratkan pembahasan pada sinkronisasi hukum pengaturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur didalam UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No.12 Tahun 2008 terhadap UUD RI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No.12 Tahun 2008.

Dari ketiga karya tulis yang ada, objek permasalahan yang dikaji oleh masing-masing penulis bisa dikatakan sama yakni mengenai pengisian jabatan kepala daerah, ketiganya sama-sama mengkaji permasalahan pengisian jabatan kepala daerah dari sisi hukum tata negara. Namun memang, masing-masing memilih permasalahan turunan (sudut pandang) yang berbeda dengan metode pendekatan dan kajian teoritik yang berbeda pula. Periode waktu pelaksanaan penelitian juga berbeda diantara para peneliti.

Adapun diantara penelitian terdahulu yang pernah dilakukan, penelitian yang penulis kaji bisa dikatakan mendekati dengan Karya Zaquiu Rahman yakni mengenai pengisian jabatan dan sinkronisasi hukum pengisian jabatan kepala daerah dengan konstitusi. Namun pembeda karya penulis dengan Zaquiu Rahman adalah pertama, dari sisi permasalahan selain membahas sinkronisasi hukum penulis mengkaji perkembangan pengisian jabatan kepala daerah. kedua, penulis menggunakan kajian teoritik yang berbeda, ketiga, penulis menggunakan pendekatan yang berbeda dalam mengkaji permasalahan penelitian.

³⁸ Zaquiu Rahman. *Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan langsung Menurut Hukum Positif Indonesia*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. 2011.

B. Rumusan Masalah

Untuk memfokuskan kajian terhadap masalah pengisian jabatan kepala daerah diperlukan pembatasan terhadap permasalahan penelitian. Adapun ruang lingkup pembahasan dalam penelitian akan tertuju pada beberapa pokok permasalahan penelitian berikut:

1. Bagaimana perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia sampai dengan saat ini?
2. Apakah pengisian jabatan melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku saat ini memiliki landasan konstitusional yang kuat?
 - a. Apakah kedudukan dan pemilihan umum wakil kepala daerah konstitusional?
 - b. Apakah pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis harus dimaknai dengan pemilihan langsung untuk seluruh daerah, termasuk daerah istimewa?

C. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia sampai dengan saat ini.
2. Mengetahui dan menganalisis landasan konstitusional pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pemilihan umum, juga menganalisis penerapan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis haruskah dimaknai dengan pemilihan langsung untuk seluruh daerah, termasuk daerah istimewa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan kajian mengenai pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Guna mengembangkan penalaran ilmiah dan wacana keilmuan penulis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh dalam bangku perkuliahan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima dan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada permasalahan yang sama.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³⁹

Langkah-langkah yang penulis lakukan untuk memecahkan persoalan penelitian ini adalah dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan, jurnal yang berhubungan dengan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Sumber-sumber informasi tersebut penulis peroleh baik dari media massa, media elektronik, maupun buku-buku. Disamping mengkaji literatur, penulis juga melakukan diskusi lisan dengan pembimbing untuk memberikan pengarahan dalam penulisan ini. Hasilnya diwujudkan menjadi uraian diskriptif analitis menurut urutan waktu mengenai perkembangan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Pembabagan waktu terhadap perkembangan pengisian jabatan daerah erat diperlukan dalam pengkajian sejarah hukum. (referensi) Tahap demi tahap dari perkembangan

³⁹ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press 1986. hal. 42.

pengisian jabatan kepala daerah kami berikan tinjauan, penafsiran, dan penilaian. Dari perkembangan yang ada, khususnya terkait perkembangan kekinian diuraikan permasalahan pengisian jabatan kepala daerah. Selanjutnya, masalah-masalah tersebut dan upaya penyelesaian yang telah ada dianalisis untuk sampai kepada penilaian terhadap ketepatan atau tidaknya pemecahan tersebut. Hal itu dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konsep dan sejarah hukum dengan bantuan analisis deduktif dan induktif diperoleh kesimpulan sendiri mengenai bagaimana sebaiknya pengisian jabatan kepala daerah dilakukan.

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan tinjauan, penafsiran, dan penilaian terhadap persoalan penelitian penulis mendekatinya menurut ilmu hukum. Oleh karenanya penelitian ini dapat dikategorikan sebagai jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal. Hutchinson mendefinisikan penelitian hukum doktrinal sebagai berikut, “*Research wich provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predict future development*”.⁴⁰ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁴¹

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang dilakukan bersifat preskriptif. Pada dasarnya ilmu hukum memiliki karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan.⁴² Penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan didalam kelimuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta yang disebabkan faktor tertentu. penelitian hukum dilakukan

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. 2008. hal. 32.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid. Hal 22.

untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.⁴³

3. Pendekatan Penelitian

Ada beberapa pendekatan Penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Menurut Peter Mahmud Marzuki, disebutkan bahwa didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut, diperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang coba dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum ini diantaranya: pendekatan undang-undang (*statute approche*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approche*) juga pendekatan sejarah (*historical approach*).⁴⁴ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis dan sumber bahan hukum primer dan sekunder.⁴⁵ Tentunya sumber bahan hukum yang dimaksud berkaitan dan menunjang diperolehnya jawaban atas permasalahan penelitian. Mengenai jenis dan sumber bahan hukum tersebut dapat dilihat dalam daftar pustaka penelitian hukum ini.

4. Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi dokumen atau bahan pustaka baik dari media cetak maupun elektronik (internet).

5. Analisis Data

Adapun Teknik analisis bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah silogisme dan interpretasi (penafsiran). Silogisme adalah metode argumentasi yang konklusinya diambil dari premis-presmis yang menyatakan permasalahan yang berlainan. Dalam mengambil konklusi harus terdapat sandaran untuk berpijak. Sandaran umum dihubungkan dengan permasalahan yang lebih khusus melalui *term* yang ada pada keduanya.⁴⁶

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid. Hal 141

⁴⁶ Mundiri. *Logika*. Jakarta: Rajawali Press. 2005. hal. 100.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika tesis bermanfaat untuk mengetengahkan secara ringkas kerangka tesis secara keseluruhan. Adapun penulisan tesis ini disusun dalam lima bab yang terdiri dari:

BAB I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan yang menjadi argumentasi mengapa permasalahan penelitian ini diangkat dan bagaimana metode yang digunakan untuk mengetengahkan jawaban terhadap permasalahan penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan dipaparkan hasil kajian pustaka berupa berbagai teori yang digunakan penulis untuk mengkaji permasalahan penelitian

BAB III Perkembangan Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Pengangkatan ke Pemilihan Umum

Bab ini mengulas pembahasan terhadap permasalahan pertama dalam penelitian, yaitu mengenai perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. Pembahasan tersebut ditengahkan dengan pembagian periodisasi berdasarkan masa pemerintah dan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah yang menjadi pijakan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

BAB IV Analisis Konstitusional Pemilihan Umum Langsung Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

Bab ini mengetengahkan pembahasan terhadap permasalahan kedua dalam penelitian yakni mengenai perspektif konstitusional pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia saat ini dan juga permasalahan mengenai wakil kepala daerah dan implikasi pemilihan langsung kepala daerah terhadap daerah istimewa di Indonesia.

BAB V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum Demokratis

Paham negara hukum sendiri pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dengan paham kerakyatan (kedaulatan rakyat), sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Istilah kedaulatan rakyat sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi di Negara Eropa Timur, sedangkan di negara-negara Eropah Barat dan Negara-Negara Anglo Amerika, perkataan yang lebih populer adalah "demokrasi". Namun kedua istilah kedaulatan rakyat dan demokrasi merujuk pada pengertian yang serupa yakni kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat.⁴⁷ Begitu eratnya hubungan antara negara hukum dengan paham kedaulatan rakyat sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).⁴⁸ Gagasan mengenai demokrasi yang berdasarkan hukum yang dalam bahasa Inggris disebut "*contituonal democracy*" yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang "*constitutional state*" dianggap ideal dimasa sekarang.⁴⁹

Mengingat dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan negara hukum lazimnya meyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrumen pembaruan yang efektif. Akan tetapi karena hukum itu sendiri dapat pula dibuat dan ditafsirkan secara sepihak oleh golongan yang berkuasa, diyakini pula bahwa hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang benar-benar

⁴⁷ Jimmly Asshiddiqie. "Bung Hatta; Bapak Kedaulatan Rakyat: Gagasan dan Tradisi Kedaulatan Rakyat di Indonesia" dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan rakyat Memperingati Satu Abad Bung Hatta*. Jakarta: Yayasan Hatta. 2002. Hal 88.

⁴⁸ Syahrani Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.1985. Hal 151.

⁴⁹ Jimmly Ashiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005. Hal. 245

menjamin terwujudnya proses demokratisasi sejati. Karena itu, agenda reformasi institusional (*institutional reform*), reformasi budaya (*cultural reform*), dan reformasi hukum (*instrumental reform*) haruslah dilakukan secara sinergis dan simultan. Dalam gagasan demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi.⁵⁰

Berkenaan dengan ketarkaitan erat antara negara hukum dan gagasan demokrasi, Jimmly Asshiddiqie berpendapat :

”Dengan demokrasi, ruang kebebasan dibuka lebar, tetapi kebebasan itu memerlukan kerangka dan memerlukan aturan, sehingga dapat terselenggara dengan teratur dan beraturan. Karena itu, peranan hukum sangat menentukan dan bahkan berfungsi sebagai pengimbang terhadap kebebasan. Dengan jalan pikiran yang demikian itulah makna pengertian demokrasi tidak dapat dipisahkan dari bahkan dipandang berpasangan dengan konsep negara hukum atau *rechtsstaat* menurut tradisi Jerman dan Belanda, ataupun *rule of law* menurut tradisi Anglo Amerika. Sebaliknya negara hukum, *rechtsstaat*, atau *rule of law* itu sendiri ideal ialah negara hukum yang demokratis atau *democratic rule of law* (*democratische rechtsstaat*). Suatu negara hukum dapat saja berdiri tanpa diiringi oleh demokrasi. Misalnya, suatu negara dapat saja secara efektif menegakkan hukumnya, tetapi apabila hukum yang ditegakkan itu tidak dibuat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, maka negara hukum yang demikian bukanlah negara hukum yang demokratis. Konsep negara hukum yang demokratis ini, dalam tradisi anglo amerika disebut *democratic rule of law*, sedangkan menurut tradisi eropa kontinental, terutama jerman dan belanda disebut *democratische rechtsstaat*”.⁵¹

Demokrasi sendiri pada dasarnya berkait erat dengan sumber kekuasaan atau kedaulatan yang diakui berasal dari rakyat. Menurut Jimmly Asshiddiqie, demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu dari, oleh, untuk dan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama rakyat.⁵² Kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya berhak menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi rakyat itu sendiri.⁵³ Konsep negara berkedaulatan rakyat tidak lain ialah negara yang kekuasaan tertingginya dipandang berada ditangan

⁵⁰ Ibid. 244.

⁵¹ Jimmly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas. 2010. Hal. 362.

⁵² Jimmly Asshiddiqie. Op. Cit. Hal. 241.

⁵³ Ibid.

rakyat. Kekuasaan dikonstruksikan; (i). Berasal dari rakyat, (ii). Dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya, dan bahkan (iii). Kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama dengan rakyat, serta (iv). Semua fungsi dan penyelenggaraan kekuasaan itu ditujukan untuk kepentingan rakyat. Konsep negara yang demikian itu disebut sebagai negara demokrasi.⁵⁴

Bersamaan dengan perkembangan tentang negara demokrasi, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan gagasan kedaulatan hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah nomokrasi yang berasal dari perkataan "nomos" dan "cratos" atau "cratein". *Nomos* berarti nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri. Dalam istilah yang kemudian dikenal dengan tradisi Amerika Serikat, "*The Rule of Law, and Not of Man*", pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia. Artinya pemimpin negara yang sesungguhnya bukanlah orang tetapi sistem aturan yang harus dijadikan pegangan oleh siapa saja yang kebetulan menduduki jabatan kepemimpinan. Inilah hakikat kedaulatan hukum dan prinsip negara hukum atau *rechtsstaat*", menurut tradisi eropa kontinental.⁵⁵

Namun dalam perkembangan pemikiran dan praktek mengenai prinsip negara hukum (*rechtsaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah "*demokratische rechstaat*", yang mempersyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep "*constitutional democacy*" dan "*demokratische rechtsstaat*" tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama. Disatu pihak negara hukum itu haruslah demokratis, dan dipihak lain negara demokrasi haruslah didasarkan atas hukum.⁵⁶

⁵⁴ Jimmly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Op. Cit. Hal.361

⁵⁵ Op.Cit. Hal. 245

⁵⁶ Ibid.

Menurut Jimmly Asshiddiqie, gagasan negara hukum yang demokrasi mengandung sebelas ciri pokok yaitu:⁵⁷(i). Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama. (ii). Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas, (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasar mekanisme aturan yang ditaati bersama itu, (v). pengakuan terhadap hak asasi manusia, (vi). Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal, (vii). Adanya peradilan yang bersifat dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran (viii).Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara), (ix). Adanya mekanisme "*judicial review*" oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif, dan (x). Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut diatas, disertai (xi). Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Adapun terkait supremasi konstitusi yang digunakan untuk mengatur jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip negara hukum demokratis, diantaranya adalah: (i) pembedaan norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; (ii). Keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan (iii). Adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstiusionalitas undang-undang dan tindakan hukum pemerintah.⁵⁸

Untuk merealisasikan kedaulatan rakyat dalam negara hukum yang demokratis dalam kaitannya antara rakyat dan kekuasaan negara untuk mengatur kehidupan bernegara berkembang dua teori, yaitu demokrasi langsung (*direct*

⁵⁷ Ibid. Hal. 246.

⁵⁸ Ibid.

democracy) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung yang artinya rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representatif democracy*). Zaman modern sekarang ini, dengan kompleksitas permasalahan kenegaraan yang dihadapi, ajaran demokrasi tidak langsung lebih realistis. Pelaksana dari kedaulatan pada demokrasi tidak langsung adalah badan perwakilan.⁵⁹

Kedaulatan rakyat di Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara perwakilan atau tidak langsung, kedaulatan itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sementara penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat baik eksekutif maupun legislatif. Selain melalui pemilihan umum penyaluran kedaulatan rakyat dilakukan melalui pelaksanaan hak sipil politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya dari rakyat yang dilindungi hukum (Undang-Undang Dasar). Namun prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung maupun tidak langsung tersebut haruslah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi.⁶⁰

B. Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan *jus* atau *ius* yang berarti hukum atau prinsip.⁶¹ Yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan yang diatur tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah (*local goverment*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara dengan warga negara. Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi

⁵⁹ Jimmly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve. 1994. Hal.70.

⁶⁰ Jimmly Asshiddiqie. *Struktur Ketatanegaraan RI pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress. Hal. 3.

⁶¹ Jimmly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Op. Cit. Hal 120.

kedudukannya. Jika norma hukum yang terkandung didalamnya bertentangan dengan norma yang terdapat dalam undang-undang dasar maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu.⁶²

Mahfud MD. berpendapat Konstitusi itu pada dasarnya adalah resulatante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat.⁶³ “Konstitusi merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen”⁶⁴ Pendapat lain mengemukakan bahwa, “konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara. Dalam konstitusi diatur bagaimana poros-poros kekuasaan bekerja dan saling berhubungan, serta hak-hak dasar warga negara”.⁶⁵ Disamping itu terdapat pendapat yang mengemukakan bahwa, “*The constitution is an instrument of transition, an instrument of change*”.⁶⁶

Keberadaan konstitusi tidak bisa dilepaskan dari keberadaan negara. Sebagaimana diketahui, negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Dalam setiap negara betapapun kecilnya, selalu terdapat bermacam-macam lingkungan kekuasaan, baik yang berada dalam *suprastruktur politik* maupun *infrastruktur politik*. Sedangkan kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak pihak lain atau mengendalikan keinginan dan kehendak orang lain. Sebaliknya, kekuasaan dapat disalahgunakan oleh yang memegangnya yang akan menimbulkan kesewenang-wenangan. Maka dimana terdapat organisasi negara dan kebutuhan menyusun suatu pemerintahan negara, akan diperlukan selalu adanya UUD atau konstitusi. Ini berarti UUD atau Konstitusi bersumber dari paham tentang pemerintahan yang terbatas

⁶² Ibid. 118.

⁶³ Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. 2007. Jakarta: LP3ES. Hal. 20.

⁶⁴ K.C. Wheare. 2003. *Konstitusi Konsititusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka. Hal.3.

⁶⁵ Firmansyah Arifin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. 2005. Hal.19

⁶⁶ Anders Fogelklou. *Constitutionalism And The Presidency In The Russian Federation*. <http://iss.sagepub.com/cgi/content/abstrack/18/1/181>. 2003. Hal. 181.

kekuasaannya. Konstitusi dipergunakan untuk memaksakan pembatasan-pembatasan⁶⁷

Untuk mewujudkan hal tersebut, guna menyelenggarakan hak politik secara efektif timbullah gagasan bahwa untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi. Apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tidak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Undang-undang dasar tersebut menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagaian kekuasaan sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga hukum. Gagasan inilah yang dinamakan konstitusionalisme. Sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.⁶⁸

Mengenai materi pengaturan konstitusi menurut Sri Soemantri, substansi konstitusi sekurang-kurangnya memuat: (1). Jaminan terhadap hak-hak asasi (dan kewajiban asasi) manusia dan warga Negara; (2). Susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar; (3). Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar.⁶⁹

C. Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah dan Negara Kesatuan

Mengkaji tentang pemerintah daerah tidak bisa lepas dari pembahasan mengenai bentuk dan susunan Negara. Istilah bentuk Negara terkait dengan monarki dan republik, serta istilah susunan Negara ditujukan pada kesatuan dan federasi. Untuk membedakan antara bentuk negara monarki dan republik, Leon Duguit dan Jellinek membedakannya berdasarkan pada pola penentuan kepala negara (pemerintahan) dan pola pengambilan keputusan yang dilakukan di sebuah negara. Negara dikatakan sebagai republik, apabila mekanisme penentuan kepala negara dilakukan dengan jalan pemilihan (langsung atau melalui majelis) dengan perodesasi masa jabatan yang telah ditentukan.⁷⁰ Sedangkan, untuk pengambilan keputusan

⁶⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Alumni. 1993. Hal.73.

⁶⁸ Miriam Budiharjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia. 1986. Hal. 56.

⁶⁹ Struycken dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* sebagaimana dikutip Sri Sumantri. *Proses dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni. 2006. Hal. 3

⁷⁰ Menurut Daniel Lev, kerangka dasar republik terdiri dari pranata-pranata sebagai berikut: (i) Pemisahan antara pemerintah dan masyarakat, dengan pengertian bahwa masyarakat primair dan pemerintah didirikan untuk melayani keperluan masyarakat; (ii). Lembaga-lembaga pemerintah yang

didalam negara dilakukan oleh majelis representasi rakyat atau pada intinya mempertimbangkan aspirasi publik. Adapun negara dikatakan menganut monarkhi jika penentuan kepala negara dilakukan berdasarkan prinsip pewarisan dan pengambilan keputusan dilakukan tidak oleh majelis yang mencerminkan representasi rakyat.⁷¹

Esensi pemerintahan di daerah berkait dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkait dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpolo dalam system pemerintahan Negara federasi atau Negara kesatuan. Sistem Negara federal terpolo dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan daerah otonom. Sedangkan sistem Negara kesatuan terpolo dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).⁷²

Secara prinsip terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Negara kesatuan dan Negara federal. Pada Negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*). Sedangkan pada negara kesatuan kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan

mempunyai fungsi terbatas dan ditetapkan oleh hukum, antara satu sama lain saling mengawasi; (iii). Lembaga pemilihan dan kepartaian politik untuk menyalurkan pendapat umum; (iv). Pers yang berfungsi baik sebagai sumber penerangan dan pengawas lembaga negara. Lihat dalam, Robertus Robert. *Dari Demokratis ke Republik*. Jurnal Jentera Edisi Khusus. 2008. Hal. 14.

⁷¹ Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta. 2003. Hal. 87.

⁷² Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum: Analisis Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 sampai dengan 2004*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia. 2007. Hal. 62

kewenangan di Negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan terbatas atau limitatif.⁷³

Perkembangan dewasa ini khususnya dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah memperlihatkan adanya bentuk campuran antara negara kesatuan dengan negara federal, yang sebagian besar wilayah dibawah negara kesatuan. Namun dengan pertimbangan tertentu, sebagian wilayah lainnya diberi otonomi khusus dalam konstitusi sehingga dalam wewenang dewan perwakilan rakyat setempat dapat membentuk undang-undang, menjalankan pemerintahan dan memiliki pemerintahan sendiri. Juan Liz and Alfred Stepan menyebutnya sebagai satu bentuk spesifik, yaitu *federacy*.⁷⁴

Wewenang untuk penyelenggaraan desentralisasi didalam negara kesatuan sepenuhnya adalah wewenang pemerintah pusat. Sementara pada negara federal, wewenang ada ditangan pemerintah negara bagian. Pengaturan mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan cenderung diletakkan dalam konstitusi, dimana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah hierarki, tidak seperti dengan negara federal, dimana hubungan antara pemerintah federal dengan negara bagian tidak otomatis hierarki.⁷⁵

Menurut Jimmly Asshiddiqie, negara indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (unitary state). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan yang demikian itu berarti NKRI diselenggarakan dengan federal *arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.

2. Pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah

Masih belum ada kesepakatan mengenai pengertian pemerintahan di kalangan ahli hukum tata negara. Hal ini dipengaruhi oleh cara pandang masing-

⁷³ Ibid. Hal 71

⁷⁴ Ibid. Hal 75

⁷⁵ Ibid.

masing ahli dalam memberikan arti terhadap pemerintahan. Untuk memberikan pembatasan pengertian, penulis dalam tesis ini merujuk kepada beberapa pengertian pemerintahan yang diberikan oleh para ahli.

Menurut Jimmly Asshiddiqie, pengertian pemerintahan dapat diartikan sebagai proses pemerintahan atau keseluruhan sistem dan mekanisme pemerintahan. Kata pemerintah lebih sempit cakupannya dari pada pemerintahan. Kata pemerintah dapat dikatakan hanya menunjuk kepada institusi pelaksana atau eksekutif saja yaitu dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan pusat dan daerah yang berisi kebijakan kenegaraan di daerah dan kebijakan pemerintahan daerah itu sendiri.⁷⁶ Menurut Hestu Cipto Handoyo, pemerintahan dapat dimaknai dalam dua arti, yakni secara sempit maupun luas. Pemerintahan dalam arti luas berarti segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan. Pengertian ini mencakup kegiatan yang dilakukan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Senada dengan Hestu, Bagir Manan berpendapat bahwa dalam arti luas Pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur politik lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja yang tetap yang berisi wewenang tertentu.⁷⁷ Adapun pengertian pemerintahan dalam arti sempit, tidak lain adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dalam hal ini dilaksanakan oleh presiden ataupun perdana menteri, kepala daerah sampai dengan level birokrasi yang paling rendah.⁷⁸

Sedangkan, yang dimaksud dengan pemerintah adalah pemangku jabatan yang menjalankan pemerintahan. Ini mengingat bahwa untuk menjalankan wewenang atau

⁷⁶ Jimmly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010. H 250al

⁷⁷ Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. 2005. Hal.100.

⁷⁸ Hestu Cipto Handoyo. Op. Cit. Hal. 84.

kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah dibidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan dengan pemerintah dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan secara sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁷⁹ Pemerintahan daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi.

Pemerintah Daerah dalam penelitian ini ialah hasil dari desentralisasi dalam bidang pemerintahan, yakni suatu sistem ketatanegaraan yang dimaksudkan untuk melimpahkan kekuasaan pemerintahan dari pusat negara kepada badan kenegaraan setempat. Dengan dilakukannya pelimpahan kekuasaan tersebut yang dikenal dengan desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan maka terwujudlah pemerintah-pemerintah daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangan sendiri menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam lingkungannya masing-masing. Berkenaan dengan peristilahan pemerintahan daerah dalam hubungan antara desentralisasi dengan otonomi, dan daerah otonom menurut Liang Gie adalah:

”... desentralisasi dalam bidang pemerintahan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Satuan organisasi pemerintahan tersebut berikut lingkungan wilayahnya disebut ”daerah otonom”. Wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintahan itu dinamakan ”otonom”. Aparatur daerah otonom yang memegang otonomi disebut ”pemerintah daerah”. Sedang segenap penyelenggaraan wewenang untuk kepentingan setempat tersebut berikut kewajiban, tugas, dan tanggungjawabnya tercakup dalam istilah pemerintahan daerah”.⁸⁰

Menurut Bhenyamin Hoessein secara yuridis daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berwenang untuk mengatur dalam arti menetapkan kebijakan dan mengurus dalam arti melaksanakan kebijakan berbagai urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa sendiri sesuai dengan

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia, Jilid I*. Jakarta: Gunung Agung. Hal. 44.

kondisi dan potensi masyarakat yang bersangkutan. Adapun wewenang yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus disebut otonomi daerah. Secara Yuridis dikenal tiga pola daerah otonom. Pertama daerah provinsi yaitu daerah otonom yang wilayah dan masyarakatnya meliputi beberapa kabupaten kota. Kedua, kabupaten yaitu daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar masyarakat dan wilayahnya bercorak pedesaan. Ketiga, Kota, yaitu daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar wilayahnya bercorak perkotaan.⁸¹ Dalam kaitannya dengan penyelenggara pemerintahan daerah otonom di provinsi disebut dengan pemerintah provinsi, untuk wilayah daerah otonom di kabupaten disebut pemerintah kabupaten, sedangkan penyelenggara pemerintahan di daerah kota disebut pemerintah daerah kota yang selanjutnya dinamakan sesuai dengan wilayah masing-masing daerah otonom.

3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal tiga asas pokok yang selama ini digunakan, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan. Perbedaan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah merupakan temuan pembentuk undang-undang. Konsitusi sendiri tidak mencantumkan asas-asas tersebut. Tujuan adanya asas ini tidak lain untuk menghindari kreasi-kreasi menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.⁸²

Oleh Satjipto Raharjo, Asas dimaknai laksana jantung dari peraturan perundang-undangan. Asas merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Dengan kata lain, asas hukum layakanya alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis*⁸³ dari peraturan hukum.⁸⁴ Paton menjelaskan bahwa Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan

⁸¹ Op.Cit., Bhenyamin Hossein. Hal.171.

⁸² Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Op. Cit. Hal 9.

⁸³ Yang dimaksud dengan *ratio legis* adalah penjelasan mengapa sesuatu peraturan itu dikeluarkan, Lihat dalam Satjipto Raharjo. Ilmu Hukum, Cetakan V. Bandung Penerbit Citra Aditya Bakti. Hal. 45.

⁸⁴ Ibid.

melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁸⁵ Demikian yang dimaksud dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas-asas yang menjadi landasan terbentuknya berbagai peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Asas-asas tersebut adalah jantung dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dari waktu ke waktu.

a. Asas Sentralisasi

Asas yang selalu terdapat dan dianut dalam organisasi bahkan dalam organisasi apapun adalah sentralisasi. Asas tersebut menentukan bahwa wewenang politik dan wewenang administrasi terdapat di puncak hierarki organisasi negara, dengan sentralisasi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan pelaksanaannya oleh aparatur pemerintah dipuncak hierarki organisasi. Pengertian sentralisasi yang demikian apabila dilihat dari konsep statis. Dalam konsep dinamis, sentralisasi berarti pemusatan kekuasaan (wewenang), baik politik maupun administrasi di puncak hierarki organisasi.⁸⁶

Dalam konteks negara sebagai organisasi, secara teori maupun praktek setiap organisasi termasuk negara selalu menganut asas sentralisasi sejak kemunculannya. Namun organisasi besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Karena jika hanya dianut asas sentralisasi maka niscaya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki organisasi tersebut tidak sepenuhnya efektif. Oleh karena itu, diperlukan juga asas desentralisasi.⁸⁷

b. Asas Desentralisasi

Desentralisasi didefinisikan secara beragam oleh para sarjana di Indonesia. Menurut RDG Kosoemahatmaja, secara harfiah desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin yaitu: *de* yang berarti lepas, *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (Desentralisasi Ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Bhenyamin Hossein. Op.Cit., Hal. 169.

⁸⁷ Ibid. Hal 102.

politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.⁸⁸ Menurut Bhenyamin Hoessein Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom. Indikator adanya desentralisasi meliputi: (1). Adanya pembentukan daerah otonom, (2). Penyerahan wewenang yang diserahkan adalah kewenangan mengatur dan mengurus dalam arti menetapkan dan melaksanakan kebijakan. (3). Yang disertai wewenang adalah daerah otonom, (4). Hubungan daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi bukan hubungan hierarkis namun koordinatif.

Terdapat berbagai istilah desentralisasi. Desentralisasi sering disebut *Political decentralization* atau desentralisasi ketatanegaraan karena kewenangan yang diserahkan adalah kewenangan politik untuk mengatur dan mengurus. Karena menciptakan teritorial baru maka disebut dengan desentralisasi teritorial. Dekonsentrasi disebut desentralisasi administratif (*birocratic administration*) karena wewenang yang diberikan adalah wewenang administrasi. Desentralisasi menimbulkan adanya *local self government* atau daerah otonom (*local government*).⁸⁹

Negara yang menganut desentralisasi pasti juga melaksanakan sentralisasi secara bersamaan. Menurut Alderfer, tidaklah dapat dikatakan suatu bangsa atau negara apabila segala sesuatunya diatur secara lokalitas belaka. Dalam organisasi berskala besar seperti negara Indonesia, penggunaan kedua asas tersebut tidaklah mungkin dapat dielakkan. Werlin telah mengingatkan bahwa “desentralisasi tak akan terjadi tanpa sentralisasi”. Penyelenggaraan sentralisasi dan variasinya yakni dekonsentrasi terpecah dan sebagai pengejawantahan dari paham unitarisme, nasionalisme dan integrasi nasional. Sedangkan desentralisasi merupakan metode untuk mengakomodasikan kemajemukan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat dalam batas-batas negara kesatuan.⁹⁰ Dalam hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi Bayu Suraningrat mengungkapkan bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan

⁸⁸ RDH, Kosoemahatmaja. Pengantar Kearif Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Bandung: Bina Cipta. 1979 dalam Ni'matul Huda. Problematika Pembatalan Peraturan Daerah. Yogyakarta: UII Press. 2010. Hal 33.

⁸⁹ Bhenyamin Hoessein. *Catatan Perkuliahan Hukum Pemerintahan Daerah. Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia*. 2011.

⁹⁰ Bhenyamin Hoessain. Op.Cit. Hal 58-59

pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan mempengaruhi. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi. Makin luas sentralisasi makin sempit desentralisasi, makin luas desentralisasi makin menyempit sentralisasi.⁹¹ Senada dengan Bayu, Bhenyamin Hoessain berpendapat bahwa dianutnya desentralisasi dalam suatu negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi.⁹² Sentralisasi dan desentralisasi tidak boleh di tetapkan sebagai suatu proses satu arah dengan tujuan tunggal karena diantara keduanya adalah masalah perimbangan.⁹³

Tujuan yang lazim dalam penyelenggaraan desentralisasi, yakni pengurangan beban dipundak pemerintah, tercapainya efisiensi dan efektifitas layanan kepada masyarakat, penggunaan sumber daya yang lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, Disamping itu, tercapainya persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenai masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah yang terkait.⁹⁴ Sementara itu, Cornelis Lay (2003) menyatakan bahwa dengan desentralisasi pengaturan politik dan pemerintahan yang stabil dapat dilakukan. Dengan desentralisasi dapat diakomodasi *sharing of power, sharing of revenue*, dan penguatan lokalitas, selain pengakuan dan penghormatan terhadap identitas daerah.⁹⁵

Dalam kaitannya dengan demokrasi, desentralisasi adalah strategi mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan

⁹¹ Bayu Suryaningrat dalam Joko Prakoso. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Lanilla didalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta: Ghalia Indah.1984 hal.73

⁹² Bhenyamin Hoessain, dalam Ni'matul Huda. Op. Cit. Hal 35.

⁹³ Akhmad Khairuddin. *Fenomena Keadilan dalam Otonomi Daerah dalam Otonomi Daerah, Emonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor. 2010.Hal 75.

⁹⁴ Bhenyamin Hoessain. *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah*: Op.Cit. Hal 21.

⁹⁵ Cornelis Lay. "Otonomi Daerah an Ke-Indonesiaan" dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Relajar. 2003.

berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.⁹⁶

c. Asas Dekonsentrasi

Menurut Bhenyamin Hoessein, dalam organisasi negara yang berskala besar dilihat dari luas wilayah dan besaran penduduk, disamping sentralisasi diselenggarakan pula asas dekonsentrasi.⁹⁷ Menurut Logeman, dekonsentrasi adalah pelimpahan tugas pemerintahan dari aparat pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatannya secara hierarkis.⁹⁸ Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada didaerah.⁹⁹ Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat didaerah.¹⁰⁰ Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah selaku wakil dan perangkat pusat didaerah. Rakyat tidak dibawa serta, dekonsentrasi berada di luar pengawasan (kontrol) badan perwakilan daerah

⁹⁶ Raul P. De Guzman & Mila A. Referma. *Decentralization Towards Democratization and Development. Eropa Secretariat*. 1993. Hal. 3., sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda. Op.Cit. Hal 35

⁹⁷ Bhenyamin Hoessein. Op.Cit. 169

⁹⁸ Lihat dalam Logemann. *College aantakeningen over het Staatsrecht van Nederlandsh-Indie*. 1947. Hal 7 & 114 sebagaimana dikutip oleh The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung. 1967. Hal 21.

⁹⁹ Amrah Muslimin. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni. 1986. hal. 5.

¹⁰⁰ Irawan Sudjito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Rieneka Cipta..1990. Hal. 29.

(DPRD).¹⁰¹ Dekonsentrasi pada dasarnya sebagai penghalusan dari pelaksanaan sentralisasi dan desentralisasi pada masa orde baru.¹⁰²

Dengan asas dekonsentrasi, pemerintah melalui aparaturnya dibawanya seperti kementerian dan instansi vertikal yang tersebar di berbagai pelosok tanah air dan/ atau presiden melimpahkan wewenang pemerintahan umum kepada wakil pemerintah. Wewenang yang dilimpahkan hanyalah wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dalam peraturan perundang-undangan wewenang yang dilimpahkan adalah wewenang untuk mengurus (*bestuur*), sedangkan wewenang menetapkan kebijakan yang disebut dengan wewenang mengatur (*regeling*) tetap berada di tangan pemerintah. Hubungan antara pihak yang dilimpahi wewenang adalah hubungan internal organisasi. Wewenang yang dilimpahkan selalu dirinci oleh pihak yang melimpahkan wewenang. Baik dalam sentralisasi maupun dekonsentrasi urusan pemerintahannya tetap ditangan pemerintah. Kedua asas tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰³

d. Asas Tugas Pembantuan (*Madebewind*)

Dalam sistem pemerintahan lokal disamping desentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*co-administration: co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.¹⁰⁴

Menurut Amrah Muslimin, *madebewind* mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini terkait dengan tugas untuk melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.¹⁰⁵

¹⁰¹ Laica Marzuki. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.2005. Hal. 133

¹⁰² Bhenyamin Hoessein. Op.Cit., Hal 3

¹⁰³ Ibid. Hal. 169

¹⁰⁴ Lihat dalam Sadu Wastiono, dkk. *Memahami Asas Tugas Pembantuan*. Bandung: Fokus Media. 2006. Hal. 19.

¹⁰⁵ Lihat dalam Amrah Muslimin. Op.Cit. Hal 8.

4. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pengertian Kepala daerah berkaitan dengan “daerah”, adapun yang dimaksud dengan daerah adalah pemerintahan daerah. Dalam konsepsi pemerintahan daerah yang mendasarkan pada desentralisasi dan dekonsentrasi akan terbentuk satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dari pemerintah pusat, yang masing-masing dipimpin oleh kepala pemerintahan. Daerah otonom dipimpin oleh kepala daerah otonom. Sedangkan dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administratif. Wilayah administratif dipimpin oleh kepala wilayah administratif. Dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia kedudukan kepala daerah otonom pernah dirangkap oleh kepala wilayah administratif, gejala ini disebut juga unipersonal.¹⁰⁶ Dengan demikian dapat dipahami bahwa kedudukan kepala daerah sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi dari asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Mengingat Dalam negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hierarkis. Hubungan ini berpengaruh terhadap kedudukan kepala daerah dengan kepala pemerintahan.¹⁰⁷

Merujuk kepada Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang ada disetiap daerah. Untuk daerah propinsi disebut dengan gubernur , kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut walikota.¹⁰⁸ Sementara kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala pemerintahan daerah dibantu oleh Wakil kepala daerah. Untuk daerah propinsi disebut dengan wakil gubernur , kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Dian. Bakti Setiawan. *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2011. Hal. 80.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 24 Ayat (1): “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”, (2). “Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota”.

¹⁰⁹ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 24 ayat (3), “Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”, (4). “Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota”.

D. Pengisian Jabatan

Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan Perkataan lain, organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencerminkan tujuan organisasi.

Menurut Logeman, negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.¹¹⁰ 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 kongkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat, sebagai orang perorang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan namun pada jabatan. Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada perantara yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.¹¹¹

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat. hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan

¹¹⁰ JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan. Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve. Hal 117.

¹¹¹ Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti. Hal 5

pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti: nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekretaris, dan sebagainya. Jadi pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Meskipun, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan si pemangku jabatan.¹¹²

Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu. Antara tugas wewenang disatu pihak dan hak kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibannya sudah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan 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 hukum atau tindakan hukum kongkrit tertentu (*rechten en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara kongkrit (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan kongkrit, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggungjawaban (secara politik, hukum, sosial dan lain-lain). 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 pengisi jabatan.¹¹³

Jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalankannya. Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi harus terus ada orang yang mewakilinya. Orang yang dimaksud adalah pemangku jabatan. Logeman mengatakan bahwa hukum tata negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang

¹¹² Ibid. Hal 6

¹¹³ Bagir Manan. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direjen Dikti Depdiknas 2000. Hal. 41

bagaimana caranya seseorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku suatu jabatan. Terkait hal ini Logeman¹¹⁴ berpendapat bahwa:

“Lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus diwakili oleh seorang manusia. Inilah pemangku jabatan. Hukum tata negara positif harus memuat norma-norma yang menggambarkan bagi pelbagai jabatan, bagaimana caranya seorang tertentu digolongkan sebagai pemangku yang syah daripada suatu jabatan tertentu”.

Terkait pemberhentian sementara daripada pemangku jabatan, jabatan itu kehilangan wakilnya dan hal itu harus diatur menurut norma yang diberikan oleh hukum positif. Hal ini untuk menjamin bahwa jabatan itu tidak akan terlowong karena pemberhentian sementara, maka hal itu tertuju kepada kedudukan si pengganti.¹¹⁵

1. Ragam Jabatan

Menurut jumlah pemangku jabatannya, Jabatan itu ada beberapa macam. Ada jabatan yang hanya diisi atau diwakili oleh satu orang pemangku jabatan (jabatan tunggal), ada jabatan yang memiliki pengganti (*substituut*) yang setiap waktu berhak mewakili jabatan secara penuh (jabatan ganda). Misalnya panitera pengganti. Ada lagi jabatan yang berupa dewan (college), misalnya Dewan Perwakilan Rakyat dimana terdapat sejumlah pejabat yang mewakili jabatan secara bersama-sama (jabatan majemuk). Pada jabatan majemuk, soal pengambilan keputusan tidak dilakukan oleh seorang pejabat, tetapi oleh semua pejabat dengan kerjasama yang ditetapkan dalam peraturan tata tertib (Reglement van orde code of procedure) dari jabatan majemuk yang bersangkutan.¹¹⁶

Menurut Bagir Manan, lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan dengan berbagai cara. Pertama, dibedakan antara jabatan, alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara) dan jabatan penyelenggara administrasi negara. Kedua, dibedakan antara jabatan politik dan bukan politik. Ketiga Dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggungjawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggungjawab

¹¹⁴ JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Op. Cit. Hal 129

¹¹⁵ Ibid., Hal 132

¹¹⁶ Harun Alrasyid. Op.Cit. Hal 7

dan tidak langsung berada dalam pengawasan dan kendali publik, empat. Dibedakan pula antara jabatan secara langsung melakukan pelayanan umum dan atau tidak secara langsung melakukan pelayanan umum

Perbedaan-perbedaan tersebut dapat lebih dirinci dengan berbagai cara atau pendekatan. Dari sistem pengisian jabatan ada dua hal penting. Pertama, apakah pengisian jabatan tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan rakyat (publik). Kedua, apakah pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara kolegiat 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 (*democratische rechtsstaat*) tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggungjawab. Pertanggungjawaban dapat diberdakan antara pertanggungjawaban politik dengan pertanggungjawaban hukum (bukan politik). Ada pula pertanggungjawaban sosial. Tiap jabatan 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 dari publik.

2. Mekanisme Pengisian Jabatan

Menurut Logeman banyak metode yang dapat dipikirkan untuk pengisian jabatan. Dalam Hukum Tata Negara Hindia Belanda diantaranya mengenal cara pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang seseorang). Metode lain yang ada menurut sejarah ialah undian, penggantian giliran menurut susunan tingkatan tertentu juga bentuk campuran seperti pewarisan melalui pemilihan sebagaimana dikenal di Belanda. Bagi pengangkatan oleh suatu majelis sering dipakai istilah pemilihan namun dalam peraturan pemilihan acapkali dipakai istilah pengangkatan. Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada

dua pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat.¹¹⁷ Adapun menurut Harun Alrasid, Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun menurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*) dan lain sebagainya.¹¹⁸

Menurut Joeniarto, cara penunjukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan mengenal cara penunjukan berdasarkan pemilihan umum oleh rakyat yang berhak bersuara atau dengan cara lain yaitu misalnya dengan cara pengangkatan.¹¹⁹ Cara pemilihan wakil rakyat sendiri dapat dibedakan pula menjadi dua cara yaitu: secara langsung atau bertingkat. Pemilihan wakil rakyat secara langsung yaitu apabila wakil rakyat yang duduk dalam badan perwakilan langsung dipilih oleh rakyat sendiri. Sedangkan, apabila rakyat hanya memilih wakil yang kemudian wakil-wakil ini memilih lebih lanjut lagi wakil-wakil yang akan duduk di dalam Badan Perwakilan, maka sistem ini disebut pemilihan dengan secara bertingkat.¹²⁰

Dalam suatu negara demokrasi pada umumnya pengisian jabatan presiden (eksekutif) dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (perwakilan rakyat) yang diatur dengan undang-undang. Yang perlu dilakukan ialah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pada pemilihan langsung, rakyat secara perseorangan memilih calon pemimpin yang sudah diketahui orangnya sebagai manifestasi dari pelaksanaan hak memilih. Pada pemilihan tidak langsung, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakil yang akan duduk di dalam suatu badan, baru kemudian badan ini yang melakukan pemilihan.¹²¹ Terkait dengan pertanggungjawaban jabatan politik dan jabatan administratif dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan jabatan administratif. Tiap jabatan secara langsung harus dipertanggungjawabkan kepada Publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun

¹¹⁷ JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan. Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve. Hal 130

¹¹⁸ Harun Alrasyid. Op.Cit. Hal 23.

¹¹⁹ Joeniarto. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Bina Aksara. 1984. Hal. 26.

¹²⁰ Ibid., Hal 28-29.

¹²¹ Harun Alrasyid. Op.Cit. Hak 23.

pengukuhan dari Publik. Sebaliknya jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali secara langsung oleh Publik, dapat di isi tanpa partisipasi ataupun dukungan dari Publik.¹²²

Menurut Bagir Manan, berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:¹²³(i).Pengisian jabatan dengan pemilihan; (ii).Pengisian jabatan dengan pengangkatan; (iii). Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

¹²² I Gede Pantja Astawa. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT. Alumni. 2009. Hal. 221-222.

¹²³ Bagir Manan. Op.Cit. Hal 41-42.

BAB III

PERKEMBANGAN PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH

DARI PENGANGKATAN KE PEMILIHAN UMUM

A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Masa Ke Masa

1. Periodesasi

Dalam pengkajian perkembangan hukum diperlukan pentahapan waktu atau periodesasi untuk memberikan uraian yang sistematis terhadap peristiwa sejarah tersebut selanjutnya dilakukan identifikasi terhadap permasalahan yang diteliti.¹²⁴ Berkenaan dengan pembagian periode sejarah ketatanegaraan biasanya didasarkan pada keberlakuan konstitusi yang berlaku, dalam tesis ini penulis menggunakan periodesasi berdasarkan perkembangan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia yang berlaku. Mengingat dasar hukum mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sendiri terdapat dalam setiap UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, tidak seluruh konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dijadikan sebagai dasar hukum untuk menyusun peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Konstitusi yang menjadi landasan pembentukan UU Pemerintahan Daerah adalah UUD 1945 dan UUDS 1950. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah gambaran pemerintahan daerah sebagai bagian dari kajian ini dalam pertumbuhan, perubahan dan perkembangannya secara historis merupakan latar peristiwa dan berkaitan erat dengan ketentuan yang berlaku saat ini.¹²⁵

Dalam periodesasi yang diterapkan perkembangan peraturan tersebut diklasifikasikan kedalam masa berlakunya pemerintahan, mulai dari pemerintahan demokrasi parelementer (1945-1959), pemerintahan dibawah rezim demokrasi terpimpin (1959-1966), pemerintahan dibawah orde baru atau yang dikenal dengan demokrasi pancasila (1966-1998), dan pemerintahan demokrasi era reformasi (1999-Sekarang).

¹²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press. 1990. Hal. 101.

¹²⁵ Momon Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basah, S.H. *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa*. Bandung: Alumni. 1983. Hal. 7.

Agar diperoleh gambaran yang utuh, sebelum mengulas pertumbuhan pemerintahan daerah dan pengisian jabatan kepala daerah, penulis mencoba menyetengahkan secara ringkas perkembangan pemerintah daerah pada masa pra kemerdekaan dan pengisian jabatan kepala daerah didalamnya. Hal ini tidak lain untuk menyetengahkan latar historis yang melandasi pertumbuhan pemerintahan daerah. Setelah itu, penulis akan menguraikan perkembangan pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan periodisasinya yakni peraturan perundang-undangan pasca kemerdekaan.

2. Pemerintahan Daerah pada Masa Penjajahan

a. Pemerintahan Daerah di Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Pelaksanaan pemerintahan di daerah sebelum kemerdekaan tidak lepas dari politik penjajahan dari negara penjajah. Politik pemerintahan penjajah Hindia Belanda menerapkan sistem sentralisasi yang menekankan kemudahan kontrol atas daerah jajahan. Sistem sentralisasi diwujudkan dalam ketentuan *Reglement het Beleid de Regering van Nederlandsch Indie* atau yang sering disingkat “RR”. Aturan ini mematikan peran pemerintahan daerah jajahan dalam meletakkan improvisasi pelaksanaan pemerintahan karena semua kebijakan harus sepengetahuan atau melalui pengesahan dari pemerintah pusat yang berada di Negera Belanda.¹²⁶

Baru pada tahun 1903 pemerintah belanda mengakui secara formal asas desentralisasi, asas ini dicantumkan dalam undang-undang ketatanegaraan yang waktu itu disebut *regeringsreglement*, yang mulai tanggal 1 Januari 1920 diganti dengan *Wet Op de Indische Staatsregeling*. Sebelum tahun 1903 hindia belanda hanya terbagi atas wilayah-wilayah administratif, ialah *gewesten*, *afdelingen*, dan *onderafdelingen*, yang berada dibawah kekuasaan seorang pamong paraja Belanda.¹²⁷

Tidak terdapat keseragaman pemerintahan daerah di zaman belanda. Pada umumnya dibedakan antara daerah jawa dan madura dengan daerah diluar jawa dan madura. Demikian juga terkait peraturan-peraturannya. Di jawa dan Madura ruang

¹²⁶ Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Cet. 1. Bogor: PT. Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. Hal. 114.

¹²⁷ Djoko Prakoso. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah lainnya didalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Penerbit Yudhistira. 1984. Hal 21

lingkup wilayah suatu *afdeling* (siljl lama) bersamaan dengan ruang lingkup suatu *regentschap* (kabupaten) yang terbagi lagi atas *districten* dan *onderdistricten*, yang berada di bawah kekuasaan seorang pamong praja bangsa pribumi, yaitu regent (bupati), wedana, asisten wedana.¹²⁸

Pada saat penggunaan asas dekonsentrasi wilayah Hindia Belanda dibagi-bagi dalam wilayah-wilayah administratif jenis umum, ialah yang menyelenggarakan pemerintahan umum pusat di daerah sebagai cabang pemerintah pusat Hindia Belanda di daerah. Sedangkan jawatan-jawatan, sebagai pemerintahan jenis khusus, saat itu belum berkembang.¹²⁹

Daerah Jawa dan Madura dibagi menjadi lima tingkat pemerintahan pangreh praja, tingkat yang tertinggi disebut propinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar gubernur (*gouvernour*). Setiap propinsi dibagi-bagi menjadi karisidenan atau residensi yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar residen (*resident*). Tiap-tiap karesidenan dibagi-bagi menjadi beberapa *afdeling* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan yang bergelar asisten atau asisten residen.¹³⁰

Bersamaan dengan itu pula, dalam wilayah yang sama terdapat daerah pemerintahan pamong praja yang disebut dengan kabupaten atau *regenschap* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar bupati atau regent. Tiap-tiap kabupaten di bagi-bagi menjadi beberapa kawedanan atau *district* yang dipimpin oleh seorang kepala daerah pemerintahan yang bergelar *wedono*. Tiap-tiap kawedanan dibagi-bagi menjadi kecamatan atau *onder district* yang masing-masing dikepalai oleh camat atau asisten wedana. Kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa.¹³¹

Sedangkan untuk daerah luar jawa dan madura susunan tingkat-tingkat daerah pemerintahan pamong praja ini terdapat sedikit perbedaan. Tingkat tertinggi disebut propinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang

¹²⁸ Ibid. Hal. 21-22.

¹²⁹ Ibid. Hal. 22.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

bergelar gubernur (*gouvernour*). Tiap-tiap propinsi dibagi menjadi beberapa karesidenan atau residensi yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintah yang bergelar residen (*resident*). Tiap-tiap karesidenan dibagi-bagi menjadi beberapa *afdeling* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan yang bergelar asisten atau asisten residen. Tiap-tiap *afdeling* dibagi-bagi menjadi beberapa onder *afdeling* yang dipimpin oleh kontrolir (*controleur*). Tiap-tiap onder *afdeling* dibagi menjadi kawedanan atau distrik yang dikepalai oleh seorang pejabat yang bergelar wedono atau demang. Selanjutnya tiap-tiap kawedanan dibagi menjadi beberapa kecamatan atau onder-district yang dikepalai seorang camat dan tiap-tiap kecamatan meliputi beberapa desa atau marga atau kuria atau nagari atau nama lainnya, yang dikepalai seorang kepala desa atau nama lainnya.¹³²

Baik di Jawa dan Madura maupun diluar Jawa dan Madura jabatan-jabatan gubernur, residen atau asisten residen dan kontrolir harus dijabat oleh seorang Belanda, sedangkan jabatan-jabatan lainnya dipegang oleh orang pribumi.¹³³

Dari propinsi sampai kecamatan itulah yang disebut dengan tingkat-tingkat pemerintahan pangreh raja. Sedangkan desa dan lain sebagainya setingkat dengan desa tidak termasuk tingkat pemerintah pangreh raja. Dikarenakan desa dan daerah setingkatnya apapun namanya merupakan daerah otonom yang dibentuk berdasarkan hukum adat.¹³⁴ Selain pemerintahan dekonsentrasi bentukan Belanda terdapat daerah-daerah kesatuan otonom yang berdasar hukum adat, diantaranya adalah: (i). Daerah Swapraja; (ii). Persekutuan-persekutuan hukum yang disebut oleh pemerintah Belanda sebagai *Inlandse rechtsgemeenschappen*, (iii). Persekutuan hukum adat; (iv). Perserikatan hukum adat.¹³⁵ Satu hal yang menonjol yang merupakan warisan dari pemerintahan kolonial adalah kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintahan, dan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertingkat.¹³⁶

¹³² Ibid., Hal. 22-23

¹³³ Ibid. Hal. 23.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Amrah Muslimin. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni. 1986. Hal 14.

¹³⁶ Syaokani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Relajar.Cet. 2009. Hal. 53.

b. Masa Penjajahan Jepang

Sejak 1942 dimulailah politik pemerintahan bala tentara jepang sebagai penguasa didaerah jajahan. Jepang meneruskan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia tetapi mereduksi kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi. Pemerintah pendudukan jepang mengawali politik pemerintahan dengan mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1943 tentang Pemerintahan Bala Tentara Jepang yang bersifat sentralistis dan otoriter.¹³⁷ Desentralisasi yang pernah coba dimulai pada masa pemerintah Hindia belanda tidak dilanjutkan di masa pendudukan Jepang.¹³⁸

Pada masa pemberlakuan politik pemerintahan pendudukan militer jepang, Indonesia dibagi menjadi tiga wilayah pemerintahan militer dalam kerangka besar, yaitu: (i). Pemerintahan militer angkatan darat yang meliputi wilayah jawa dan madura, yang berkedudukan di Jakarta; (ii). Pemerintahan militer angkatan darat untuk wilayah Sumatra, yang berkedudukan di Bukit Tinggi; (iii). Pemerintahan militer angkatan laut, yang meliputi semua wilayah lainnya di Timur, yang berkedudukan di Makassar.

Tingkatan pemerintahan daerah (khusus daerah jawa dan madura) terdiri atas: (1). Daerah syuu ini adalah wilayah setingkat karesidenan pada masa Hindia Belanda. Syuu dikepalai oleh Syuutookan yang diangkat oleh pembesar pemerintah militer jepang yang disebut guenseikan, (2). Daerah Ken. Ken adalah wilayah setingkat regenschap pada masa pemerintahan Hindia Belanda. *Ken* dikepalai oleh *kentyoo* yang ditunjuk oleh pemerintah atasan; (3). Daerah *Si* merupan wilayah yang dikepalai oleh *styoo* yang ditunjuk oleh pemerintah atasan; (4). *Tokubetu si*, yaitu stadsgemeente yang bersifat istimewa karena kedudukannya yang penting dan karena

¹³⁷ UU No. 1 Tahun 1943 tentang Pemerintahan Bala Tentara mengatur secara formal mengenai pelaksanaan pemerintahan pendudukan militer di Indonesia yang setingkat dengan undang-undang dengan menegaskan bahwa: (1). Untuk sementara bala tentara jepang melangsungkan pemerintahan militer di daeah-daerah yang telah didudukinya serta (2). Semua badan pemerintahan dan peraturan perundang-undangan dari pemerintah Hindia Belanda dinyatakan tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan ketentuan tersebut. Dari aturan ini, memberikan penafsiran bahwa kelangsungan pemerintahan didaerah-daerah jajahan yang berhasil direbutnya harus senantiasa berlangsung secara kontinu dan demi kepentingan roda pemerintahan pendudukan, sehingga harus tetap diberi ruang gerak pelaksanaan pemerintahan yang sudah berlangsung sebelum tentara pendudukan jepang datang. Lihat dalam Agussalim. Op. Cit. Hal 117.

¹³⁸ Ibid.

memiliki sifat strategis dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Satu-satunya *tokubetu si* yang dibentuk selama pendudukan jepang ialah Jakarta. *Tokubetu si* dikepalai oleh *tokubetu sityoo* yang ditunjuk langsung oleh *guenseikan*.¹³⁹

Awal penyelenggaraan pemerintahan pendudukan militer jepang di Indonesia semua *raad* yang berfungsi sebagai dewan daerah di hapuskan dan tugasnya diambil alih oleh kepala wilayah menjadi penguasa tunggal di wilayahnya. Penghapusan *raad* ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan pemerintahan di daerah-daerah dalam masa pendudukan militer jepang sangat sentralistis. Sifat sentralistis ini dapat dilihat dari beberapa hal: (i). Tingkatan wilayah daerah yang dibentuk dikepalai oleh pejabat yang ditunjuk oleh penguasa pendudukan, demikian pula daerah dibawahnya lagi dikepalai oleh pejabat yang ditunjuk oleh wakil pemerintah pendudukan; (ii). Kehadiran *raad* sebagai dewan telah dihapus dan fungsinya disatukan dalam jangkauan kepala wilayah masing-masing daerah sehingga kekuasaan di daerah terpusat pada satu tangan; (iii). Sistem sentralisasi ini sangat diharapkan oleh pemerintah pendudukan jepang supaya dapat berjalan untuk mendukung setiap kebijakan yang dibuat untuk kepentingan negara Jepang.¹⁴⁰

Menjelang berakhirnya masa pendudukan pemerintahan militer jepang di awal tahun 1945 dikarenakan semakin melemahnya kekuatan militer karena perang melawan sekutu, pemerintah pendudukan melakukan beberapa perubahan kebijakan, diantaranya: (i). Lembaga *raad* kembali dibentuk dengan nama *tyoo sangiin* yang bertempat di Jakarta dan *Syuu*; (ii). *Saingkai* di wilayah *Syuu*; (iii). Anggota-anggota dewan tersebut ditunjuk oleh pemerintah militer dan kegiatannya hanya mendengarkan ceramah-ceramah pemerintah; (iv). Pembentukannya hanya untuk mengambil hati rakyat di daerah agar bersedia membantu jepang di ambang kekalahan.¹⁴¹

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid., Hal 118.

¹⁴¹ Ibid.

3. Pengisian Jabatan Pada Masa Kemerdekaan

a. Demokrasi Parlementer (1945-1959)

1) Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Indonesia Daerah

Untuk mewujudkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP)¹⁴² merancang Undang-Undang tentang Komite Nasional Daerah yang kemudian pada tanggal 23 November 1945 diundangkan oleh pemerintah menjadi UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah. Undang-undang tersebut sangat sederhana dan singkat, hanya terdiri dari enam pasal.¹⁴³ Hal ini mengingat sifatnya yang sementara dan hanya akan diberlakukan sampai dengan terselenggaranya pemilihan umum.¹⁴⁴

Meskipun UU No. 1 Tahun 1945 terutama mengatur mengenai kedudukan dan kekuasaan Komite Nasional Indonesia Daerah, UU ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi pertama dari Republik Indonesia. Undang-Undang itu menetapkan adanya tiga jenis daerah (karesidenan, kota dan kabupaten) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUD 1945 dengan daerah besar dan daerah kecil.¹⁴⁵

Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura, karesidenan, kota berotonomi, kabupaten, dan daerah lain-lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, kecuali di Daerah Surakarta dan Jogjakarta.¹⁴⁶ Komite Nasional Daerah ini nantinya akan berubah sifat menjadi Badan Legislatif yang bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Kepala Daerah tidak merupakan anggota badan tersebut, karena itu tidak mempunyai

¹⁴² Dibentuk berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 awalnya berfungsi untuk membantu tugas presiden dalam menjalankan pemerintahan sebelum dibentuk MPR, DPR, dan DPA. Melalui Maklumat No.X pada tanggal 6 Oktober 1945 KNP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menerapkan GBHN. Lihat dalam Syaukani dkk. Op.Cit., Hal 60.

¹⁴³ Ibid., Hal 61.

¹⁴⁴ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Penerbit Gunung Agung. Hal 55.

¹⁴⁵ Ibid., Hal. 64-65

¹⁴⁶ Lihat Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah dan penjelasannya.

hak suara.¹⁴⁷ Komite Nasional Daerah selanjutnya memilih beberapa orang, yang sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari di daerah.¹⁴⁸

Lima orang anggota Badan Eksekutif tersebut, dipilih oleh Komite Nasional Daerah diantara anggota-anggotanya. Jadi 5 (lima) orang anggota Badan Eksekutif tersebut merupakan anggota pula dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah (Komite Nasional Daerah).¹⁴⁹ Dalam Badan Eksekutif, Kepala Daerah merupakan ketua dan merangkap anggota, namun dalam Badan Legislatif, Kepala Daerah hanya menjadi ketua saja.¹⁵⁰ Fungsi Kepala Daerah dalam pemerintahan daerah ganda, yaitu: sebagai wakil pemerintah dan sebagai ketua, pemimpin badan-badan.¹⁵¹ Kedudukan Kepala Daerah menurut UU No. 1 Tahun 1945 adalah seperti pada masa Hindia Belanda, yaitu mempunyai fungsi rangkap sebagai organ daerah dan kedudukannya sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah. Ini menimbulkan pemerintahan dualistis, yaitu pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi.¹⁵²

Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah di dalam UU ini diatur dengan cukup jelas. Jabatan Wakil Kepala Daerah haruslah diberikan kepada Ketua Komite Nasional Daerah yang lama melalui mekanisme pengangkatan. Kepala Daerah akan berfungsi sebagai wakil Kepala Daerah baik di Badan Eksekutif maupun di Badan Legislatif (BPRD). Mekanisme pengangkatan secara otomatis kepada Ketua Komite Nasional Daerah yang lama dikarenakan alasan praktis yakni berubahnya

¹⁴⁷ Ibid. Ibid. KND berubah sifatnya menjadi BPRD yang diketuai oleh KDH. KDH tidak merupakan anggota badan tersebut, karena itu tidak mempunyai hak suara. Oleh badan Pekerja KNP jumlah anggota BPRD ditetapkan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk karesidenan, sedang untuk kota dan kabupaten 60 orang. Lihat Pasal 2 dan penjelasannya.

¹⁴⁸ Ibid., Kepala daerah karena jabatannya adalah ketua merangkap anggota badan ini. Dengan demikian Badan Eksekutif terdiri dari 6 orang. Dalam memutuskan sesuatu apabila terjadi jumlah suara yang setuju dan tidak setuju sama, maka apabila ternyata jumlah suara yang setuju dan tidak sama, maka bila mengenai perseorangan keputusannya ditetapkan dengan undian (voting); bila mengenai sesuatu hal, usul tersebut dianggap tidak disetujui. Lihat dalam penjelasan Pasal 3.

¹⁴⁹ Ibid. Lihat penjelasan Pasal 3.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Op. Cit., The Liang Gie. Hal. 68.

sifat KND menjadi Badan Eksekutif maupun BPRD. Dalam Hal Kepala Daerah berhalangan menjalankan kewajibannya, maka kedudukannya sebagai ketua badan legislatif (BPRD) diwakili oleh wakil ketua (Ketua KND lama). Tetapi kedudukannya sebagai ketua badan eksekutif digantikan oleh Wakil Kepala Daerah yaitu wakil residen, patih atau wakil walikota.¹⁵³

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa 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 KND adalah menjadi ketua Badan Legislatif (BPRD) dan Badan Eksekutif. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh KND dengan memilih lima (5) orang diantara anggotanya untuk duduk di Badan Eksekutif, ditambah satu anggota KND yang akan dipilih 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 memiliki hak suara. Sementara pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah adalah dengan mekanisme pengangkatan. Ketua Komite Nasional Daerah yang lama, secara otomatis harus diangkat menjadi Wakil Kepala Daerah pada saat Kepala 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, patih atau wakil walikota. Didalam UU aquo tidak menjelaskan secara rinci bagaimana syarat menjadi Kepala Daerah. Yang jelas diatur adalah seorang calon Kepala Daerah haruslah sebagai anggota KND. Selain itu dalam UU ini tidak dijelaskan berapa lama masa jabatan seorang Kepala Daerah.

2) Masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

¹⁵³ Ibid. Lihat Pasal 4 dan penjelasan

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan yang semakin kondusif, ditandai dengan semakin tertatanya pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh, maka pemerintah berusaha melakukan evaluasi terhadap beberapa peraturan termasuk dasar hukum pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁵⁴ Terdapat beberapa kelemahan mendasar dari UU No. 1 Tahun 1945 diantaranya: (i). Banyak hal berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah yang belum diatur didalamnya, sehingga masih banyak peraturan masa kolonial yang dijadikan pegangan; (ii) Tidak jelasnya pengaturan DPRD sebagai badan legislatif, sehingga tidak jelas batas wewenang dan tanggungjawabnya. Akibatnya lebih banyak memperhatikan masalah politik nasional daripada daerah. (iii) tidak ada kedudukan yang tegas tentang daerah istimewa, (iii). Terjadi dualisme fungsi kepala daerah yakni sebagai bagian dari badan eksekutif dan badan legislatif (DPRD).¹⁵⁵ Kurang lebih setelah UU No. 1 Tahun 1945 berlaku sekitar 3 tahun, pemerintah menyempurnakannya dengan menerbitkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang yang ditetapkan pada 10 Juli 1948 ini mendapat sambutan yang menggembarakan di daerah-daerah karena dinilai mengatur dasar yang sempurna untuk mengembangkan pemerintahan daerah berdasarkan kedaulatan rakyat. Mengingat, walaupun menghadapi kesulitan-kesulitan dalam negeri dan pertentangan-pertentangan paham dengan belanda, Pemerintah Republik Indonesia tetap memperhatikan desentralisasi. UU ini disusun dengan cita-cita mewujudkan pemerintahan pusat dan daerah yang demokratis. Desentralisasi dimasa itu dianggap sesuatu yang sangat penting, karena merupakan perwujudan asas kerakyatan yang dianut RI. Sempurna atau tidaknya pemerintahan daerah akan mencerminkan dunia luar, sampai seberapa jauh demokrasi dilaksanakan di Indonesia.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Agussalim. Op.Cit., Hal. 144.

¹⁵⁵ Syaikani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Cet. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009. Hal.65

¹⁵⁶ Pembentukan UU ini juga memiliki tujuan menarik simpati masyarakat internasional terhadap pelaksanaan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan. Op.Cit. The Liang Gie. Hal. 116.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 lahir setelah sistem pemerintahan yang dianut pada saat itu sudah berubah, dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer, dengan satu indikasi bahwa menteri-menteri tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Perkembangan ketatanegaraan (sistem pemerintahan) di tingkat pemerintah pusat tersebut mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang secara tidak langsung harus memperbaharui landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai dasar pelaksanaannya.¹⁵⁷

Dalam UU No. 22 Tahun 1948 diatur pembagian daerah dalam Pasal 1 ayat (1), yang menegaskan bahwa: "*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.*" Ini berarti bahwa terdapat tiga tingkatan yang ada di wilayah RI pada saat itu, masing-masing tingkatan tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah juga mengakui adanya daerah istimewa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hal ini diatur di dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan:

"Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri."

Dari ketentuan diatas dapat dimaknai bahwa daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonom biasa dan daerah istimewa. Tiap-tiap jenis daerah itu dapat dibedakan dalam tiga tingkatan yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa/ kota kecil.¹⁵⁸

Berkenaan dengan susunan pemerintah daerah, UU No. 22 Tahun 1948 mengatur bahwa pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah

¹⁵⁷ Op.Cit. Agussalim. Hal.144

¹⁵⁸ Op.Cit. The Liang Gie. Hal 113

Daerah.¹⁵⁹ Menurut UU ini, Pemerintah daerah dijalankan secara *collegial* antara Dewan Pemerintah dan DPRD. Meskipun demikian, berbeda dengan UU sebelumnya kedua dewan ini mempunyai ketua sendiri-sendiri, kepala daerah tidak merangkap jabatan ketua di kedua dewan tersebut. Ketua DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD.¹⁶⁰ Kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁶¹

Adapun untuk pengaturan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah di dalam UU ini memiliki perbedaan di masing-masing tingkatan daerah otonomi. Untuk tingkatan propinsi, mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan: "*Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi.*" Kemudian Kepala Daerah Kabupaten (kota besar), diatur di dalam Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan: "*Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil),*" sedangkan terhadap Kepala Daerah desa (kota kecil), Pasal 18 ayat (3) menyatakan: "*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).*"

Dalam UU *a quo* tidak diatur secara eksplisit, ketentuan mengenai syarat menjadi Kepala Daerah atau Dewan Pemerintah. Namun secara implisit dapat ditemukan dalam ketentuan bahwa: (i). Dewan Pemerintah yang berarti termasuk juga Kepala Daerah dipilih oleh dan dari DPRD, hal ini berarti syarat menjadi Kepala Daerah ditentukan DPRD, dicalonkan oleh DPRD dari anggota DPRD¹⁶²; (ii). Tidak

¹⁵⁹ Lihat Pasal 2 ayat (1) Penjelasan Umum, Undang-Undang No.22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

¹⁶⁰ Op. Cit. The Liang Gie. 114

¹⁶¹ Op. Cit., Pasal 2 ayat (3).

¹⁶² Mekanisme pemilihan KD dengan jalan pemilihan oleh dan dari calon DPRD bertujuan agar terjalin hubungan harmonis dan saling pengertian antara KD dengan DPD dan DPRD mengingat

sedang menjabat sebagai ketua atau wakil DPRD.¹⁶³ Adapun Dewan Pemerintah Daerah termasuk Kepala Daerah dipilih untuk masa jabatan lima tahun sama seperti masa pemilihan dewan perwakilan rakyat. Namun bisa kurang dari itu, seandainya saja Kepala Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah berhenti atas kemauan sendiri maupun diberhentikan.¹⁶⁴

Namun, dalam praktek, melalui ketentuan peralihan yang ada di dalam Pasal 46 ayat (4) UU *a quo*, untuk sementara waktu pengangkatan Kepala Daerah diizinkan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Hanya saja UU *a quo* dalam implementasinya masih sangat terbatas karena situasi dan keadaan negara yang tidak memungkinkan pada waktu itu, terutama disebabkan ancaman dari kekuasaan kolonial yang hendak mempertahankan pemerintahan dibekas wilayah jajahan, dan juga stabilitas politik dalam negeri yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya.¹⁶⁵

Mengingat UU ini telah mengatur kedudukan daerah istimewa, dalam batang tubuhnya juga menentukan mekanisme pengisian jabatan untuk daerah tersebut. Di daerah istimewa Kepala daerah diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat daerah itu.¹⁶⁶

Berkenaan dengan jabatan wakil kepala daerah di tingkatan daerah otonom, secara normatif UU ini tidak mengaturnya kecuali untuk daerah istimewa. Meskipun demikian, guna menghindari adanya kekosongan pemangku jabatan Kepala Daerah, jika Kepala Daerah berhalangan, digunakan mekanisme penunjukan pemangku jabatan sementara, oleh Dewan Pemerintah Daerah ditunjuk seorang diantara anggotanya untuk mengisi jabatan Kepala Daerah.¹⁶⁷ Lamanya penunjukan ini adalah

fungsi kepala daerah sebagai pengawas dan juga alat organ dari pemerintah daerah. Ibid. Lihat dalam penjelasan pasal 18.

¹⁶³ Ibid., Pasal 13

¹⁶⁴ Ibid. Pasal 14.

¹⁶⁵ Op.Cit. The Liang Gie.

¹⁶⁶ Lihat pasal 18 ayat (5)

¹⁶⁷ Ibid., Pasal 19.

lima tahun, sama dengan masa sidang DPRD. Namun, penunjukan tersebut tidak berakibat pada lahirnya jabatan baru (wakil kepala daerah) sebagai pendamping Kepala Daerah. Anggota Dewan Pemerintah yang ditunjuk tadi tetaplah sebagai anggota dewan pemerintah seperti anggota lainnya. Kedudukan yang bersangkutan bukan sebagai kepala daerah namun hanya pemangku jabatan sementara. Oleh karena, anggota Dewan Pemerintah yang ditunjuk mewakili Kepala Daerah akan memiliki kekuasaan sebagaimana kepala daerah, maka sebaiknya orang tersebut tetap, tidak berganti-ganti dengan maksud agar yang ditunjuk mampu beradaptasi, mengerti ruang lingkup kerja Kepala Daerah, sehingga nantinya dapat menjalankan fungsi sebagai pemangku jabatan Kepala Daerah dengan baik.¹⁶⁸ Untuk daerah istimewa dapat diangkat wakil kepala daerah oleh presiden dengan catatan hanya khusus mengenai daerah istimewa yang terjadi penggabungan dari dua daerah istimewa yang dibentuk menjadi satu daerah menurut UU ini,¹⁶⁹ selain itu wakil kepala daerah yang diangkat haruslah mengingat ketentuan mengenai syarat yang sama seperti syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah istimewa. Kedudukan wakil kepala daerah sendiri dalam UU ini ditempatkan sebagai anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁷⁰

Dalam UU ini, Kepala Daerah di dalam pemerintahan daerah memiliki kewajiban sebagai pengawas pekerjaan DPRD di Dewan Pemerintah Daerah dan sebagai ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁷¹ Jadi, kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai pengawas, bertindak sebagai wakil Pemerintah, dan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah adalah bertindak sebagai (organ)Pemerintah Daerah.¹⁷²

Terkait dengan pemberhentian Kepala Daerah, Pasal 18 ayat (4) menyatakan: "*Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan*". Yang dimaksud "oleh yang

¹⁶⁸ Lihat dalam Penjelasan Pasal 19

¹⁶⁹ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (6).

¹⁷⁰ Pasal 18 ayat 6.

¹⁷¹ Ibid. Lihat pasal 36

¹⁷² Ibid. Lihat pasal 2 ayat (3)

berwajib” adalah Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur. Prakteknya, sekalipun ada usul DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah, yang Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur dapat mengambil keputusan lain.¹⁷³

Berdasarkan penjelasan di atas, walaupun melalui ketentuan yang ada di dalam Pasal 46 ayat (4), untuk sementara waktu pengangkatan Kepala Daerah dijalankan men yimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Hanya tidak dijelaskan sampai kapan “sementara waktu” yang dimaksud, mengingat situasi negara yang sedang menghadapi berbagai pemberontakan dan agresi.

Namun untuk mengetengahkan gambaran normatif pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pada masa itu, dapat disimpulkan bahwa jika situasi memungkinkan, maka mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang digunakan adalah sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1948, yaitu:

- a. *untuk tingkat propinsi: Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari sedikitnya 2 (dua) atau sebanyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Propinsi;*
- b. *untuk tingkatan kabupaten (kota besar): Kepala Daerah diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikitnya 2 (dua) dan sebanyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil); dan*
- c. *untuk tingkatan desa (kota kecil): Kepala Daerah diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikitnya 2 (dua) dan sebanyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil)”.*

Adapun untuk kedudukan Wakil Kepala Daerah, dalam UU No. 22 Tahun 1948 tidak mengaturnya. Hanya saja, dalam hal Kepala Daerah berhalangan, maka jabatannya dapat diisi oleh salah seorang yang ditunjuk di dalam Dewan Pemerintah Daerah sebagai pemangku jabatan sementara.

Untuk daerah istimewa Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dengan mengingat adat istiadat daerah itu. Selain itu, untuk daerah istimewa dapat diangkat wakil kepala daerah oleh presiden dengan catatan hanya khusus mengenai

¹⁷³ Lihat dalam penjelasan Pasal 18 ayat (4)

daerah istimewa yang terjadi penggabungan dari dua daerah istimewa yang dibentuk menjadi satu daerah menurut UU ini.¹⁷⁴ Selain itu, wakil kepala daerah yang diangkat haruslah mengingat ketentuan mengenai syarat yang sama seperti syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah istimewa.

3) Masa Berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Sebelum lahirnya UU *a quo*, Negara Republik Indonesia telah mengalami sejarah konstitusi yang rumit dan dramatis. Belum setahun UU Nomor 1948 berlaku dan belum banyak daerah yang mempraktekannya, ternyata jalan sejarah bergerak lain. Perang mempertahankan kemerdekaan yang disusul dengan beberapa perundingan yang berujung pada Konferensi Meja Bundar (KMB) melahirkan negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berbetuk federal berikut diberlakukannya Konstitusi RIS. Kurang dari setahun kemudian, Konstitusi RIS diubah dengan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Sejak itulah, Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan dengan UUD yang cukup liberal dan penuh kompromi.¹⁷⁵

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah lahir setelah pelaksanaan pemilu pertama di Indonesia yang dinilai demokratis pada tahun 1955. Pemilihan tersebut didasarkan pada UUDS 1950. UU No.1 Tahun 1957 menganut asas otonomi yang seluas-luasnya, yang merupakan implikasi dari asas demokrasi yang disebut “ultra demokratis” di bawah UUDS 1950. Kepala Daerah sepenuhnya sebagai alat Daerah Otonom semata-mata dan bukan merupakan alat pusat di daerah.¹⁷⁶

Implementasi demokrasi semakin bersinar dengan pengaturan pemilihan secara langsung bagi Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan kedaulatan rakyat mendapat tempat yang layak dalam pelaksanaan

¹⁷⁴ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (6).

¹⁷⁵ BN. Marbun. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2005. Hal. 62.

¹⁷⁶ Samsul Wahidin. *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2008. Hal. 93.

pemerintahan daerah. Akan tetapi, maksud ini tidak pernah terwujud karena UU yang mengatur tentang pemilihan secara langsung tidak pernah ditetapkan. Dalam perkembangannya, justru terjadi distorsi pemikiran dan kebijaksanaan mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁷⁷ Hal ini dikarenakan faktor kondisi politik, sosial, dan budaya, maka oleh pembentuk UU wacana pemilihan Kepala Daerah secara langsung untuk sementara ditunda, sampai dengan waktu yang memungkinkan. Ketentuan ini dapat di cermati dalam memori penjelasan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah, Ad. 3, yang menerangkan sebagai berikut:

”Pada pokoknya seorang kepala daerah itu haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan itu, dan karena itu kepala daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Berhubung dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa kepala daerah itu haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan. Dasar pikiran ini tercantum dalam Pasal 23 ayat (1) yang selanjutnya dalam ayat (2) ditentukan bahwa cara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah ditetapkan dengan Undang-undang. Akan tetapi meskipun pada azasnya seorang kepala daerah itu harus dipilih secara demikian, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat dewasa ini di daerah-daerah, kenyataan mana kiranya belum sampai kepada suatu taraf, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil-hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Berhubung dengan itu maka untuk masa peralihan itu yang diharapkan akan berlangsung tidak lebih lama dari 4 tahun perlu diadakan ketentuan- ketentuan yang lebih praktis mengenai pemilihan kepala daerah itu.”

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana tertuang dalam penjelasan di atas, maka dalam Pasal 24 UU No. 1 Tahun 1957 ditetapkan, bahwa untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut, syarat-syarat mana dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹⁷⁸ Meskipun pada umumnya Kepala Daerah dipilih terutama dari anggota-anggota DPRD yang cakap, namun DPRD dapat pula memilih seorang calon dari luar yang dianggapnya memenuhi syarat. Kemudian, hasil pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD perlu mendapatkan pengesahan

¹⁷⁷ Agussalim, Op Cit., hal. 148.

¹⁷⁸ Memori Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Ad. 3.

terlebih dahulu dari instansi Pemerintah yang berwajib¹⁷⁹, konsep ini diberlakukan dengan harapan agar figur Kepala Daerah terpilih adalah wujud dari demokrasi yang seimbang yang berasal dari bawah dan dari atas dalam susunan pemerintahan negara. Dengan pengesahan dari Pemerintah Pusat ini, dapat pula dicegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam soal pemilihan Kepala Daerah.¹⁸⁰

Mengenai cara pengesahan Kepala Daerah begitu pula cara pemilihan dapat ditetapkan peraturan-peraturan umum dengan Peraturan Pemerintah. Pengesahan tersebut tidaklah akan dilakukan secara otomatis, akan tetapi akan diberikan setelah ditinjau apakah segala syarat yang diperlukan bagi penetapan Kepala Daerah telah dipenuhi. Dalam hal pengesahan tadi tidak dapat diberikan, Pemerintah akan menjelaskan kepada DPRD yang bersangkutan sebab-sebab mengapa pengesahan tidak dapat diberikan, dengan disertai ketentuan untuk mengadakan pemilihan baru. Dengan pengesahan oleh Pemerintah Pusat maka kedudukan Kepala Daerah sebagai organ Pemerintah Daerah itu merupakan satu organisasi yang stabil, karena berdasarkan kepercayaan DPRD terhadapnya yang tentu tidak mudah mengeluarkan suara-suara untuk menumbangkannya.

Pembagian wilayah Republik Indonesia UU No.1 Tahun 1957, diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2), yang menyatakan: "*Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:*

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
- c. Daerah tingkat ke III".

"Adapun untuk daerah swapraja diatur menurut pentingnya perkembangan masyarakat sehingga dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa tingkat I, II dan III atau Daerah Swatantra yang mengurus rumah tangganya sendiri".¹⁸¹

¹⁷⁹ Yang dimaksud dengan instansi berwajib adalah Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 1957.

Tidak jauh berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1948, susunan Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah.¹⁸² Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua sekaligus merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁸³ Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah, pada prinsipnya berkenaan dengan pengaturan pemilihan, cara pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah, UU No. 1 Tahun 1957 ini mengamanatkan untuk diatur secara khusus di dalam UU tersendiri. Demikian pula, mengenai cara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah haruslah ditetapkan dengan undang-undang.¹⁸⁴ Hanya saja, waktu itu belum dapat dibentuk undang-undang karena berbagai pertimbangan. Adapun untuk mengisi kekosongan hukum, karena belum ada UU yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah yang sebenarnya dimaksudkan agar pilih secara langsung, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut yang akan diatur dalam peraturan pemerintah.¹⁸⁵ Kemudian, hasil pemilihan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari.¹⁸⁶

(a). Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke I. (b). Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III.

Adapun untuk masa jabatan kepala daerah, nampak dalam pengaturan bahwa Kepala Daerah dipilih untuk satu masa pemilihan DPRD atau bagi yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut.¹⁸⁷ Kemudian, terkait dengan pengaturan secara umum mengenai syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan, serta cara pemilihan maupun pengesahan Kepala Daerah akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.¹⁸⁸

¹⁸² Indonesia, Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 1957, LN No. 6 Tahun 1957, TLN No. 1143, lihat Pasal 5.

¹⁸³ Ibid., lihat Pasal 6 ayat (1)

¹⁸⁴ Ibid., lihat Pasal 23.

¹⁸⁵ Ibid., lihat Pasal 24 ayat (1).

¹⁸⁶ Ibid., lihat Pasal 24 ayat (2).

¹⁸⁷ Ibid., lihat Pasal 24 ayat (5).

¹⁸⁸ Ibid., lihat Pasal 24 ayat (6).

Mekanisme pemberhentian kepala daerah juga diatur dalam Undang-Undang ini. Kepala Daerah berhenti dari jabatannya, karena:¹⁸⁹

- a. meninggal dunia,
- b. masa pemilihan berakhir.
- c. permintaan sendiri; dan/atau
- d. keputusan DPRD yang memperhentikan sebagai anggota DPD. Kepala Daerah juga berhenti dari jabatannya karena keputusan DPRD yang:
 - a. memberhentikan sebagai Kepala Daerah; dan/atau
 - b. memberhentikan Dewan Pemerintah Daerah.

Sama halnya dalam pemilihan Kepala Daerah, Pemberhentian Kepala Daerah karena permintaan sendiri, keputusan DPRD yang memperhentikan sebagai anggota DPRD, memperhentikan sebagai Kepala Daerah; dan/atau memberhentikan Dewan Pemerintah Daerah juga memerlukan pengesahan dari Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Dalam hal Kepala Daerah berhalangan, maka hal ini diatur di dalam ketentuan Pasal 26 UU No. 1 Tahun 1957, menyatakan:

- (1) Apabila Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.
- (2) Apabila dalam hal yang dimaksud dalam ayat (1) Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu.
- (3) Apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1), maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Apabila daerah belum mampu atau keadaan belum memungkinkan untuk melakukan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka diberlakukanlah Pasal 74 ayat (4) bab ketentuan peralihan, yang menyatakan: "Apabila berhubung dengan keadaan dalam masing-masing Daerah, Pemilihan Kepala Daerah belum dapat dilaksanakan menurut cara termaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka belum menyimpang dari ketentuan tersebut. Kepala Daerah diangkat sebagai berikut :

- a. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (2) oleh:
 1. Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I,
 2. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III;

¹⁸⁹ Ibid., lihat Pasal 24 ayat (7).

b. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah terbentuk, akan tetapi pemilihan Kepala Daerah itu tidak dapat terlaksana dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (3), oleh Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I, dan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III, pengangkatan mana sedapat-dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang, yang dimaksudkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.”

Merujuk pada beberapa penjelasan pasal undang-undang di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa melalui UU *a quo* telah muncul wacana untuk melaksanakan pemilihan langsung Kepala Daerah. Namun, dikarenakan pertimbangan kondisi politik, sosial, dan budaya pada saat itu yang mana masyarakat dengan situasi yang ada dinilai oleh pembentuk UU masih belum memungkinkan, maka mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur di dalam UU ini adalah Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat kecapakan tertentu, kemudian hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari :

- a. Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke I.
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III.

Lalu di dalam Pasal 74 ayat (4), dinyatakan dalam keadaan masing- masing daerah, pemilihan Kepala Daerah belum dapat dilaksanakan menurut cara termaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka. Kepala Daerah diangkat :

- a. dalam hal DPRD belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (2) oleh:
 1. Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I,
 2. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III;
- b. dalam hal DPRD sudah terbentuk, akan tetapi pemilihan Kepala Daerah itu tidak dapat terlaksana dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (3), oleh Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I, dan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III, pengangkatan mana sedapat-dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang, yang dimaksudkan oleh DPRD yang bersangkutan.

UU ini tidak mengatur mengenai Wakil Kepala Daerah. Dalam hal Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.¹⁹⁰ Kemudian, apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu.¹⁹¹ Selanjutnya apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan DPR D, maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua DPRD.¹⁹²

b. Era Demokrasi Terpimpin

1) Masa berlakunya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah

Pasca dekrit Presiden 5 Juli 1959, pergantian Undang-Undang Dasar kembali ke UUD 1945 bukan saja dipergunakan untuk menyesuaikan susunan pemerintahan di daerah dengan susunan menurut UUD 1945, tetapi sekaligus juga melakukan penyempurnaan terhadap UU No. 1 Tahun 1957 dengan Penpres ini. Dualisme pemerintahan di daerah dihilangkan dengan jalan menetapkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat dan daerah. Kepala daerah sendiri berdiri sendiri disamping DPRD dan pimpinan sehari-hari penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan tidak bertanggungjawab kepada DPRD dan tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD.¹⁹³ Pemerintah daerah dalam Penpres ini terdiri dari Kepala Daerah¹⁹⁴ dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁹⁵ Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh sebuah Badan Pemerintah Harian.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Ibid., lihat Pasal 26 ayat (1)

¹⁹¹ Ibid. , lihat Pasal 26 ayat (2).

¹⁹² Ibid. , lihat Pasal 26 ayat (3).

¹⁹³ Lihat dalam Agussalim Andi Gandjong. Op.cit. Hal 150.

¹⁹⁴ Dengan Kepala Daerah dimaksud juga Kepala Daerah Istimewa, kecuali apabila ditentukan lain. Ibid. Lihat pasal 3

¹⁹⁵ Lihat dalam Pasal 1 Penpres No. 6 Tahun 1959.

¹⁹⁶ Ibid. Lihat pasal 2

Menurut Agussalim Andi Gandjong, Penpres ini dikenal sebagai aturan penyempurnaan dari UU No. 1 Tahun 1957, beberapa konsep penyempurnaan dalam Penpres ini dapat dilihat dalam beberapa hal berikut:¹⁹⁷

- 1) Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparat dan fungsi otonomi dan aparat fungsi dan kepomongprajaan.
- 2) Penyempurnaan bentuk, susunan, kekuasaan, tugas, dan kewajiban pemerintah daerah.
- 3) Menghilangkan bahaya persatuan dan kesatuan serta keselamatan negara dan bangsa
- 4) Menghilangkan aspek yang bisa merintang pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, baik ditingkat pemerintahan pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah.
- 5) Memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah. Dualisme pemerintahan di daerah dihilangkan dengan jalan menetapkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat dan daerah. Kepala daerah berdiri sendiri dan menjadi pimpinan sehari-hari penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta tidak bertanggung jawab terhadap DPRD dan tidak dapat dijatuhkan DPRD.

Beberapa hal di atas menunjukkan bahwa terdapat upaya pemusatan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun dalam aturannya masih ditegaskan bahwa kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya dan sistem rumah tangga nyata. Bisa dikatakan bahwa kaidah yang diatur dalam Penpres ini secara material bertentangan dengan cita-cita untuk mewujudkan otonomi seluas-luasnya kepada daerah mengingat pengaturannya yang bercorak sentralistik.¹⁹⁸

Kenyataannya dalam implementasi undang-undang ini berseberangan dengan kehendak penyempurnaan UU sebelumnya, hal ini dapat dilihat dari aspek pengendalian dan campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah, hal tersebut antara lain nampak dalam praktek berikut:¹⁹⁹

- 1) Pengawasan Pusat atas jalannya pemerintahan daerah semakin kuat dan ketat yang membuat biasanya pelaksanaan otonomi daerah
- 2) Kepala daerah sebagai alat pusat mempunyai kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan keputusan DPRD apabila dipandang bertentangan dengan GBHN, kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Kepala daerah diangkat oleh presiden untuk daerah tingkat I dan Mendagri atas persetujuan untuk daerah tingkat II. Presiden atau Mendagri dengan persetujuan presiden dapat mengangkat kepala daerah diluar calon yang diajukan oleh DPRD.

¹⁹⁷ Agussalim Andi Gandjong. Op. Cit. Hal. 150-151

¹⁹⁸ Ibid. 151

¹⁹⁹ Ibid.

Jadi kewenangan DPRD untuk menentukan pimpinan daerah bisa dikatakan tidak ada karena semua tergantung kepada presiden.

Terkait dengan masa jabatan, dalam Penpres ini diatur bahwa Kepala Daerah diangkat untuk suatu masa jabatan yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, tetapi dapat diangkat kembali setelah masa jabatannya berakhir.²⁰⁰

Mengingat pentingnya kedudukan Kepala Daerah sebagai pusat kontrol terhadap pekerjaan baik pada bidang pemerintahan pusat maupun pada bidang pemerintahan daerah, Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat dan diberi kedudukan sebagai pegawai Negara; pengangkatan itu dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari instansi-instansi sipil (misalnya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara) dan instansi- instansi militer (misalnya Penguasa Perang/Darurat dalam msa keadaan bahaya (perang/darurat). Syarat-syarat pendidikan, kecakapan dan pengalaman dalam pemerintahan dipentingkan, karena seorang Kepala Daerah hanya dapat menunaikan tugasnya dengan baik, jika ia memenuhi syarat- syarat tertentu.²⁰¹

Penpres ini tidak mengatur tegas kedudukan wakil kepala daerah, namun memuat ketentuan bahwa Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah harus mengatur penentuan pejabat yang mewakili Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Dijelaskan perlunya pengaturan tersebut dikarenakan pentingnya kedudukan Kepala Daerah.²⁰²

Terkait dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah istimewa. Penpres ini mengaturnya dalam Pasal 6, yang menegaskan ketentuan berikut:

(1) Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan didaerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

²⁰⁰ Lihat Pasal 4 ayat (6) Penpres No. 6 tahun 1959

²⁰¹ Ibid.Penjelasan Pasal 4

²⁰² Lihat Pasal 5 dan Penjelasannya

(2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden enggan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini.

Dengan pengaturan tersebut nampak bahwa mekanisme pengisian jabatan adalah melalui pengangkatan oleh Presiden demikian pula untuk mekanisme pemberhentiannya adalah kewenangan Presiden. Ini dipertegas dengan penjelasan pasal 6 yang menyebutkan bahwa dalam pengangkatan kepala daerah dan wakilnya tidak dimasukan lagi unsur pencalonan, sehingga dapat ditafsirkan pengangkatannya tergantung penunjukan Presiden.²⁰³ Untuk wakil kepala daerah di daerah istimewa sifatnya adalah alternatif yakni dapat diadakan atau tidak. Hal ini merujuk pada frasa “dapat” dalam pasal 6 ayat (2) berikut: *“Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden engan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini”*.

Setahun berselang setelah berlakunya Penpres ini, pereduksian terhadap desentralisasi kembali terjadi pasca ditetapkannya Penetapan Presiden (Penpres) No.5 Tahun 1960 tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah. DPRD hasil pemilihan umum (pilihan rakyat diseluruh daerah) dibubarkan, kemudian dibentuk DPRD Gotong Royong²⁰⁴ (buatan pemerintah pusat) yang seluruh anggotanya diangkat melalui penunjukan.²⁰⁵ Disisi lain dalam penpres ini, kepala daerah diposisikan sebagai ketua DPR namun bukan sebagai anggota.²⁰⁶ Menurut Marbun, hal tersebut adalah hal yang agak menyimpang dari kebiasaan yang berlaku. Dalam undang-undang sebelumnya kepala daerah menjalankan tugas sebagai ketua DPRD Gotong Royong. Anehnya lagi, walau kepala daerah menjabat sebagai ketua DPRD karena jabatannya (ex officio), akan tetapi ia bukanlah anggota DPRD.²⁰⁷

²⁰³ Lihat Penjelasan Pasal 6

²⁰⁴ Pembentukan DPRD Gotong Royong melalui Penpres 1960 ini adalah sebagai tindak lanjut pembentukan DPR-GR dipusat pasca dekrti Presiden. Lihat dalam Agussalim Andi Gandjong. Op.Cit. Hal 152.

²⁰⁵ Calon anggota DPRD diajukan oleh Kepala Daerah yang menjabat kepada instansi atasan (Menteri Dalam) untuk kemudian diangkat. Lihat dalam Pasal 5, Pasal 9 (4) Penpres No. 5 Tahun 1960.

²⁰⁶ Hal ini dengan tujuan untuk menghilangkan dualisme kepemimpinan dalam pemerintah daerah.Lihat dalam Pasal 9 ayat (3) dan penjelasan Penpres No. 5 Tahun 1960.

²⁰⁷ Lihat lebih lanjut dalam Penpres No. 5 Tahun 1960 pasal 9, BN. Marbun. Op.Cit. Hal. 79

2) Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini disahkan pada tanggal 1 September 1965, sebulan sebelum terjadinya G.30.S / PKI. Pembentukan UU No.18 Tahun 1965 bertujuan untuk memperkuat kedudukan Kepala Daerah guna menjamin tegaknya NKRI. Undang-Undang ini menempatkan DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Desain pemerintahan daerah ini disusun sebagai antisipasi perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sejak keluarnya dekrit tersebut, maka ketentuan-ketentuan perundang-undangan tentang pelaksanaan pemerintah daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik RI sebagai GBHN dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.²⁰⁸

Paradigma kedudukan dan fungsi Kepala Daerah dalam UU *a quo* diarahkan untuk menjamin keberlangsungan kesatuan negara serta adanya kepemimpinan nasional. Untuk itulah maka kedudukan Kepala Daerah diperkuat dan diberikan fungsi yang penting. Kepala Daerah dalam UU ini bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan pemerintah daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat. Kedudukan Kepala Daerah bukan saja sebagai pimpinan pemerintah daerah, tetapi juga merupakan alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden.²⁰⁹

Menurut UU *a quo* Kepala Daerah merupakan unsur terpenting di daerah, maka untuk menjamin adanya kepercayaan rakyat daerah kepada seorang Kepala Daerah, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pengangkatan oleh

²⁰⁸ Manifesto Politik RI ini adalah hasil sidang MPR tahun 1960 yang menghasilkan beberapa ketetapan penting yang berkenaan dengan pemerintahan daerah. Pengaturan mengenai Manifesto Politik Indonesia sendiri ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. I MPRS/ 1960, tanggal 19 November 1960 (LN/1960 No.138) bersama dengan ketetapan lain. Lihat dalam Agussalim Andi Gadjong, op.cit., hal. 153.

²⁰⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Angka II tentang Bentuk Susunan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat dari calon-calon, sedikit- sedikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat), yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Dengan adanya Wakil Kepala Daerah itu tidak berarti, bahwa pimpinan pemerintahan daerah lalu berada dalam dua tangan, yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penuh adalah tetap Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah bukan saja pembantu Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai pimpinan pemerintah daerah otonom, tetapi juga dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat.²¹⁰

UU No.18 Tahun 1965 mendefinisikan daerah sebagai daerah besar dan daerah kecil tersebut dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²¹¹ Adapun pembagian wilayah RI di dalam UU ini diatur, berdasarkan:²¹² “Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah- daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

- a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.”

Terkait dengan kedudukan Kepala Daerah, Pasal 5 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1950 menyatakan bahwa, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan pemerintah daerah. Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarkhi yang ada.²¹³ Kemudian dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.²¹⁴

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Jo. UU No. 18 Tahun 1965, LN No. 83 Tahun 1965, TLN No. 2778 ,

²¹² Ibid., Pasal 2 ayat (2).

²¹³ Ibid., Pasal 5 ayat (2)

²¹⁴ Ibid., Pasal 6

Terkait dengan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 11 dan Pasal 21 ayat (1), yang menyatakan:

”Kepala Daerah dan wakil kepala daerah²¹⁵ diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. *Presiden bagi Daerah tingkat I,*
- b. *Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan*
- c. *Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I.”*

Adapun syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah juga berlaku untuk wakil kepala daerah demikian juga untuk larangan-larangan bagi kepala daerah berlaku juga untuk wakil kepala daerah. Terkait syarat pengangkatan kepala daerah dapat dilihat dalam Pasal 15 UU *a quo* yang mengatur bahwa: “*Yang dapat diangkat menjadi Kepala Daerah ialah warga negara Indonesia yang selain memenuhi peraturan-peraturan kepegawaian tentang syarat-syarat untuk diangkat menjadi pegawai negeri:*

- (1). *Berjiwa proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi revolusi Indonesia*
- (2). *Menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan manifesto Politik RI tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya.*
- (3). *Tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi.*
- (4). *A. Bagi daerah tingkat I: (a.1). Mempunyai kecakapan dan pengalaman bekerja yang diperlukan bagi pemerintahan; (a.2). Berpengetahuan sederajat dengan Sekolah Tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas; (a.3) Sekurang-kurangnya berumur 30 Tahun; C. Bagi Daerah Tingkat III: (c.1.) Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan; (c.2) Berpengetahuan sederajat dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau sekurang-kurangnya berpendidikan Sekolah Dasar; (a.3) Sekurang-kurangnya berumur 30 Tahun.*

²¹⁵ Ibid., Pasal 21 ayat (1) menyatakan: Wakil Kepala Daerah dimaksud dalam Pasal 6 diangkat dari antara sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh:

- a. *Presiden bagi Daerah tingkat I;*
- b. *Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan*
- c. *Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I yang bersangkutan*

Nampak dalam pengaturan diatas terdapat perbedaan syarat antara kepala daerah dimasing-masing tingkatan otonomi, semakin tinggi tingkatan semakin berat syarat yang harus dipenuhi oleh seorang calon kepala daerah. Selain itu, syarat yang diberlakukan untuk seluruh calon menurut penulis bersifat abstrak akibatnya tidak memiliki ukuran yang jelas khususnya untuk syarat 1 s/d. 3, akibatnya syarat ini akan sangat tergantung pada subyektifitas yang berwenang untuk menentukan pengangkatan.

Terkait dengan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian gubernur oleh Presiden, maka Pasal 12 menyatakan bahwa:

- (1) *Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.*
- (2) *Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang 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.*
- (3) *Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti di maksud ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.*

Adapun yang berkaitan dengan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah tingkat II (bupati/walikota) oleh Menteri Dalam Negeri, maka Pasal 13 menyatakan:

- (1) *Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.*
- (2) *Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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.*
- (3) *Apabila juga dalam pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam ayat (2) diatas tidak,ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.*

Terhadap substansi pengaturan yang mengatur masa jabatan Kepala Daerah, diatur di dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

(1) Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 tahun atau untuk masa yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Daerah yang bersangkutan tetapi dapat diangkat kembali.

(2) Kepala Daerah tidak dapat diperhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkecuali apabila Penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya.

Terkait dengan mekanisme penggantian Kepala Daerah apabila berhalangan diatur di dalam Pasal 48 ayat (2), yang menyatakan jika Kepala Daerah meninggal dunia atau diberhentikan, Wakil Kepala Daerah diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain. Dari penjelasan sekaligus uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah yang diatur di dalam UU No. 18 Tahun 1965 adalah:

- a. untuk mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; dan
- b. untuk mekanisme pengisian jabatan bupati/walikota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.

Adapun mekanisme pengangkatannya adalah:

- (1). Gubernur diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Kemudian apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka DPRD yang 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 juga pada pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.
- (2). Bupati/walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari 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 juga dalam pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.

c. Demokrasi Pancasila Era Orde Baru 1965-1998

1). Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari UU Nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian rezim pemerintahan orde lama ke orde baru. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1974 sampai dengan 6 Mei 1999. Undang-undang *a quo* merupakan pelaksanaan dari amanat politik GBHN Tahun 1973. Undang-Undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No.IV tahun 1973 dan juga dibawah UUD 1945. UU *a quo* dinilai sangat bernuansa sentralistis dan kurang memperhatikan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif yang berdiri sendiri.²¹⁶

Pembentukan UU *a quo* dilakukan ditengah-tengah sosialisasi pembangunan ekonomi dan menomor duakan politik. Pemerintah orde baru dengan trilogi pembangunan pada waktu itu hendak menciptakan stabilitas nasional yang mantab. Guna mewujudkan hal tersebut diperlukan pemerintah yang stabil dari pusat hingga daerah. Selanjutnya, dibentuklah berbagai undang-undang yang sentralistis, mengurangi kegiatan Partai Politik dan memandulkan peran DPR juga peran DPRD.

²¹⁶ BN. Marbun. Op.Cit. Hal. 89.

Kedudukan Kepala Daerah di daerah sengaja dibentuk dengan istilah penguasa tunggal dan memomorduakan DPRD dan demokrasi.²¹⁷

Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi dan Asas Tugas pembantuan digunakan secara bersamaan dalam undang-undang ini.²¹⁸ Dengan penggunaan tiga asas ini dalam sistem pemerintahan daerah secara sekaligus maka hal ini mengaburkan makna otonomi daerah dan dalam prakteknya, pemerintah pusat lebih menitik beratkan pelaksanaan asas dekonsentrasi yang sebenarnya merupakan penghalusan dari sentralistik.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 wilayah NKRI dibagi kedalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif.²¹⁹ Adapun untuk melaksanakan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.²²⁰ Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara. Penamaan dan batas Daerah Tingkat II sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.²²¹

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah, pada daerah tingkat I yaitu gubernur sebagai kepala wilayah propinsi atau Ibukota Negara, diatur di dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), yang menentukan bahwa:

- (1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyakbanyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri.*
- (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.*

Kemudian pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah untuk daerah tingkat II yaitu bupati atau walikota sebagai kepala wilayah kabupaten atau kotamadya, diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), sebagai berikut:

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Op. Cit. Hal.90.

²¹⁹ Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1974.

²²⁰ Ibid., lihat Pasal 3 ayat (1).

²²¹ Ibid., lihat Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).

(1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.

(2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.²²² Sebelum memangku jabatannya Kepala Daerah diambil sumpahnya/janjinya dan dilantik oleh :

- a. Presiden bagi Kepala Daerah Tingkat I ;
- b. Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah Tingkat II.²²³

Mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah, baik itu pada daerah tingkat I atau daerah tingkat II, dilakukan melalui mekanisme yang diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (4), yang menyatakan:

(1) Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.

(2) Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

(3) Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.

(4) Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Bupati/Walikota/Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.

Wakil Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah wakil kepala wilayah propinsi atau Ibukota Negara dan disebut wakil gubernur. Adapun Wakil Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah wakil kepala wilayah kabupaten atau kotamadya, dan disebut wakil bupati atau wakil walikota/madya.²²⁴

²²² *Ibid.*, lihat Pasal 17 ayat (1).

²²³ *Ibid.*, lihat Pasal 18 ayat (1).

²²⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 82.

Dari penjabaran ketentuan yang ada di dalam UU No. 5 Tahun 1974 terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah (gubernur, bupati, dan walikota), maka dapat disimpulkan:

1. Kepala Daerah tingkat I (gubernur) calon Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD / Pimpinan Fraksi-fraksi di depan Menteri Dalam Negeri. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memangku jabatannya Kepala Daerah diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Presiden bagi Kepala Daerah Tingkat I ;
2. Kepala Daerah tingkat II (bupati/walikota) calon Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD /Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memangku jabatannya Kepala Daerah diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah Tingkat II.

Sementara yang terkait dengan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah tingkat I (wakil gubernur), dan Wakil Kepala Daerah tingkat II (wakil bupati atau wakil walikota) adalah sebagai berikut:

1. Wakil Gubernur, sebagai Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
2. Wakil Bupati atau Wakil Walikota sebagai Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui

pemilihan, kemudian Bupati/Walikota/Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.

Berkenaan dengan praktek pengisian jabatan kepala daerah pada masa berlakunya UU No.5 Tahun 1974, peranan pemerintah pusat selama masa orde baru terasa sangat dominan.²²⁵ Ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah jelas lebih mengedepankan kepentingan pusat daripada aspirasi daerah. Semangat yang dibangun melalui UU *a quo* lebih mencerminkan sentralismenya daripada desentralisasi.²²⁶ Menurut Malley (2003:109), dibawah orde baru, pemilihan bupati dikendalikan dengan ketat, dan hasil-hasilnya biasanya sudah ditetapkan terlebih dulu sebelum pemilihan dilakukan. Setelah tahun 1998 pemerintah pusat melepaskan sebagian control terhadap pemilihan ini pada DPRD²²⁷ Orde baru tidak pernah menginginkan terbentuknya kepemimpinan local yang kuat, karena takut hal tersebut dapat mengancam kepemimpinan pusat dan lebih gawat lagi mengundang separatisme. Salah satu jalan mencegah menguatnya pemimpin local adalah dengan menempatkan para pegawai nasional dari Jakarta ke tingkat local. Seringnya dilakukan rotasi pejabat kunci seperti komandan militer yang dimaksudkan untuk mencegah mereka membangun koalisi dengan kekuatan politik local.²²⁸

Untuk menjamin agar kepentingan nasional didahulukan dari kepentingan daerah, keputusan-keputusan strategi selalu diambil di Jakarta. Sistem pemilihan bupati merupakan contoh yang gambling. Biasanya pemerintah pusat telah menetapkan bupati yang dikehendaki sebelum proses pemilihan dimulai. Kemudian pemerintah akan memonitor proses pemilihan secara ketat mulai dari babak nominasi hingga pemilihan itu sendiri, dan melakukan intervensi agar calonnya bisa menang.²²⁹ Pendekatan rezim anti daerah ini semakin dipertegas dengan kehadiran

²²⁵ Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. 2009. Hal. 126.

²²⁶ Ibid. Hal.127.

²²⁷ Taufiq Tanasaldy. "Politik Identitas Etnis di Kalimantan Barat" dalam *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor. 2007. Hal 478

²²⁸ Ibid. Taufiq Tanasaldy. Hal 467

²²⁹ Ibid, Hal 468

militer yang kuat. Dominasi militer semakin tampak pada saat pihak militer mengambil alih pos-pos strategis yang sebelumnya dipegang masyarakat sipil, misalnya jabatan gubernur, bupati dan ketua DPRD. Sebagai ilustrasi, Sebelum Orde baru hanya ada satu orang bupati dari golongan militer di Kalimantan Barat. Namun pada tahun 1968 lima dari tujuh bupati dan walikota adalah perwira militer. Kekuasaan militer yang begitu besar, tercermin juga dari kekuasaan komandan militer regional (Pangdam) yang melampaui kekuasaan gubernur pada awal orde baru. Didukung oleh jaringan intelejen dan jaringan komando yang tersusun rapi dari propinsi sampai tingkat desa, para birokrat militer secara aktif mengendalikan politik lokal.²³⁰

d. Demokrasi Era Reformasi 1998 - Sekarang

1) Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Setelah Pemerintahan Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto diganti oleh pemerintahan BJ. Habibie, UU No. 5 Tahun 1974 dengan wataknya yang sentralistis diganti dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang *a quo* merombak struktur pemerintahan daerah yang berwatak sentralistis menjadi desentralistis (demokratis). Hal ini nampak dari banyaknya urusan yang dilimpahkan ke daerah, sedangkan pusat hanya mengurus sisanya. Selain itu, dalam UU ini DPRD diberikan kewenangan yang luas bahkan cenderung berlebihan. Sementara kedudukan Kepala Daerah tidak lagi dominan dan menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat, mengingat dalam konsepsi UU *a quo* kedudukan kepala daerah ditentukan oleh DPRD bukan oleh pemerintah pusat.²³¹

Terlampau kuatnya Kepala Daerah atau eksekutif di satu pihak dan lemahnya peran DPRD di pihak lain dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai kepentingan, merupakan salah satu alasan untuk mencabut UU No. 5 Tahun 1974. Terlepas dari segala macam kelemahan yang melekat dalam UU No. 22 Tahun 1999, produk hukum ini jauh lebih demokratis bila dibandingkan dengan UU No. 5

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah*. Op. Cit. Hal. 137.

Tahun 1974. Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 22 Tahun 1999) ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999, dan mulai berlaku efektif pada tahun 2000. UU ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, adil, dan sejahtera.²³²

Politik sentralisasi yang berlaku pada UU No. 5 Tahun 1974, beralih pada politik desentralisasi menuju pelaksanaan otonomi teritorial seluas-luasnya. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan salah satu momentum sejarah di dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi 1998. Karena melalui UU inilah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan daerah yang sebelumnya cenderung sentralistik, berubah menjadi pemberian kewenangan yang lebih luas melalui desentralisasi dan otonom daerah. Undang- Undang *a quo* menggantikan UU No. 5 Tahun 1974, yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan hukum. Selain itu, keberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, dinilai tidak selaras dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

UU No. 22 Tahun 1999 menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi-fungsi dari Kepala Daerah maupun DPRD. Dalam konsepsi UU *a quo* DPRD tidak lagi menjadi bagian dari lembaga pemerintah, melainkan ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan pemerintah daerah. Melalui UU *a quo* DPRD diberikan kewenangan tunggal untuk memilih Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban diakhir masa jabatan, dan bahkan memberhentikannya jika DPRD menilai memiliki cukup alasan untuk itu.²³³

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia kedalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota

²³² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2005), hal 1.

²³³ Pasal 19 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

yang bersifat otonom.²³⁴ Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.²³⁵ Kepala Daerah propinsi disebut gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi.²³⁶ Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.²³⁷ Kepala Daerah kabupaten disebut bupati, Kepala Daerah kota disebut walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, bupati/walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota.²³⁸ Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), yang menentukan bahwa:

- (1) *Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.*
- (2) *Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.*

Adapun yang dimaksud dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara bersamaan adalah bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini, dimaksudkan untuk menjamin hubungan kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²³⁹ Mekanisme 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.²⁴⁰ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil

²³⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 2 ayat (1).

²³⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 30.

²³⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2).

²³⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 31 ayat (4).

²³⁸ *Ibid.*, lihat Pasal 32 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).

²³⁹ *Ibid.*, lihat Penjelasan Pasal 34 ayat (1).

²⁴⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 39 ayat (1).

Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada waktu pemilihan, akan ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan kemudian disahkan oleh Presiden.²⁴¹ Selanjutnya, Kepala Daerah terpilih dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.²⁴² Masa jabatan Kepala Daerah dalam UU *a quo* adalah 5 (lima) tahun dan dapat seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.²⁴³ Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan mendasarkan pada kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Adapun nantinya, dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD.²⁴⁴

Mengenai Wakil Kepala Daerah, di setiap daerah terdapat seorang Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah ini dilantik bersamaan dengan pelantikan Kepala Daerah. oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk.²⁴⁵ Adapun untuk penyebutan jabatan wakil kepala daerah disesuaikan dengan wilayah daerah otonom. Wakil Kepala Daerah propinsi disebut wakil gubernur, Wakil Kepala Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan Wakil Kepala Daerah kota disebut wakil walikota.²⁴⁶ Pasal 18 UU ayat (1) huruf a dan huruf c UU No. 22 Tahun 1999, mengatur bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dan mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota. Selain itu, dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a. DPRD memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban gubernur, bupati, dan walikota.

Berkenaan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan, UU *a quo* mengatur bahwa dalam hal Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala

²⁴¹ *Ibid.*, lihat Pasal 40.

²⁴² *Ibid.*, lihat Pasal 42 ayat (1).

²⁴³ *Ibid.*, lihat Pasal 41.

²⁴⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2).

²⁴⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2).

²⁴⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 56 ayat (6).

Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.²⁴⁷ Namun, apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi.²⁴⁸ UU *a quo*, sengaja tidak mengatur mengenai pengisian jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan. Adapun jika terdapat kasus bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD akan menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan,²⁴⁹ Adapun untuk sementara waktu tugas dan wewenang Kepala Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.²⁵⁰

Dalam praktek pengisian jabatan kepala daerah melalui UU *a quo*, DPRD seringkali bertindak menyimpang dari ketentuan yang diharapkan. Terdapat banyak hasil pilihan DPRD untuk jabatan kepala daerah yang ditolak oleh masyarakat di beberapa daerah di Jawa Timur seperti pemilihan walikota Surabaya dan pemilihan bupati Sampang, Mojokerto. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang dikehendaki oleh masyarakat diaspirasikan berbeda oleh wakil-wakilnya di DPRD. Akibatnya hasil pilihan DPRD dipermasalahkan oleh masyarakat.²⁵¹

2) Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 terjadi disamping karena ada perubahan UUD 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti: Ketetapan MPR RI No. IV/ MPR/ 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR RI Tahun 2002 dan Keputusan MPR No. 5/ MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR RI Untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh

²⁴⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (1).

²⁴⁸ *Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (2).

²⁴⁹ *Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (4).

²⁵⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (3).

²⁵¹ Lihat dalam Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah*. Op. Cit. Hal. 147.

Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR RI tahun 2003.²⁵² Ada pandangan yang mengatakan bahwa prinsip pemerintahan daerah yang dimuat didalam UUD 1945 setelah perubahan merupakan prinsip yang dipaksakan agar terjadi sinkronisasi antara UUD 1945 dengan UU No.22 Tahun 1999. Pandangan lain mengatakan bahwa penegasan dalam Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan merupakan koreksi terhadap prinsip-prinsip yang sudah terlanjur diatur dalam UU No.22 Tahun 1999. Sebab, perubahan UUD 1945 pasal 18 terjadi pada sidang tahunan MPR tahun 2000, sedangkan UU No.22 Tahun 1999 lahir pada tahun 1999, mendahului perubahan konstitusi.²⁵³

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disahkan oleh Presiden pada tanggal 15 Oktober 2004. UU *a quo* merupakan hasil revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 yang dianggap sudah tidak sesuai dengan tuntutan situasi, perkembangan ketatanegaraan, dan penyelenggaraan otonomi daerah pasca reformasi.²⁵⁴ Salah satu pertimbangan yang menguatkan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih melalui DPRD yang menimbulkan berbagai persoalan.²⁵⁵

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, membagi wilayah Indonesia atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.²⁵⁶

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah untuk provinsi disebut wakil gubernur,

²⁵² Ibid. Hal. 157

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Lihat dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, ketentuan menimbang huruf c.

²⁵⁵ Selama kurun waktu transisi 1998-2000 telah terjadi kurang lebih 6 (enam) kasus pemilihan gubernur yang bermasalah dan sepuluh kasus pemilihan Bupati dan Walikota diseluruh Indonesia yang menyebabkan konflik politik. Secara umum kasus-kasus tersebut meliputi: (i). Terjadinya perbedaan penafsiran dari segi hukum atas hasil pemilihan; (ii) Adanya kelompok pendukung yang tidak menerima hasil pemilihan sehingga menimbulkan protes; (iii) hasil pemilihan dianggap cacat hukum; (iv). Adanya isu politik uang dan ; (v) penolakan hasil pemilihan umum karena calon diduga korupsi. Lihat dalam Dhurorudin Mashad, dkk. *Konflik antar elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta. 2005. Hal.7.

²⁵⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 2 ayat (1).

untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.²⁵⁷ Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah, Pasal 24 ayat (5) mengatur bahwa: “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*”

Kepala Daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam UU ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.²⁵⁸ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu. Melalui UU ini Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah. KPUD yang dimaksud dalam UU ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD. Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru.²⁵⁹ Dalam UU ini dinyatakan dengan tegas, bahwa mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dilaksanakan melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

²⁵⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).

²⁵⁸ *Ibid.*, Lihat Penjelasan Umum angka 4.

²⁵⁹ *Ibid.*

(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) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Calon yang mengikuti pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²⁶⁰ Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.²⁶¹ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.²⁶²

Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.²⁶³ Adapun masa persiapan tersebut meliputi:²⁶⁴

- a. pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- c. perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- d. pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Setelah melalui masa persiapan, kemudian dilanjutkan dengan masa pelaksanaan pemilihan, yang meliputi:²⁶⁵

- a. penetapan daftar pilih;
- b. pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah;
- c. kampanye;
- d. pemungutan suara;
- e. penghitungan suara; dan
- f. penetapan pasangan calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan, danpelantikan.

²⁶⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (1).

²⁶¹ *Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2).

²⁶² *Ibid.*, lihat Pasal 57 ayat (1).

²⁶³ *Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (1).

²⁶⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (2).

²⁶⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (3).

Dalam pelaksanaan pemilukada, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.²⁶⁶ Dalam hal ketentuan ini tidak dapat dipenuhi, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.²⁶⁷ Ketentuan mengenai penentuan siapa calon yang memenangkan pemilihan langsung secara lebih detail dan lengkap seluruhnya diatur didalam Pasal 107.

Setelah calon Kepala Daerah ditetapkan sebagai pemenang di dalam pemilukada, maka sebelum menduduki jabatannya terlebih dahulu dilantik, gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur atas nama Presiden. Pelantikan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD.²⁶⁸ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.²⁶⁹ Biaya pelaksanaan kegiatan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah menurut UU *a quo* dibebankan pada APBD.²⁷⁰

Terhadap pengaturan mengenai penggantian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah di dalam masa jabatannya, terdapat dua kondisi, yaitu kondisi Kepala Daerah dan/atau wakil kepala berhenti sementara, atau Kepala Daerah dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap. Dalam hal Kepala Daerah dan/atau wakil kepala berhenti secara sementara, yakni, apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah, dengan jangka waktu sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²⁷¹ Namun, apabila Wakil Kepala Daerah di berhentikan sementara, tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah sampai

²⁶⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 107 ayat (1).

²⁶⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 107 ayat (2).

²⁶⁸ *Ibid.*, lihat Pasal 111.

²⁶⁹ *Ibid.*, lihat Pasal 110 ayat (3).

²⁷⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 112.

²⁷¹ *Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (1).

dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²⁷² Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan pejabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau pejabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²⁷³ Sedangkan, apabila Kepala Daerah dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap, yakni, jika Kepala Daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Kepala Daerah akan digantikan oleh wakil Kepala Daerah sampai berakhir masa jabatannya. Adapun, proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD yang kemudian akan disahkan oleh Presiden.²⁷⁴

Jika terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²⁷⁵ Dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya pejabat Kepala Daerah.²⁷⁶ Sedangkan, dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat pejabat Kepala Daerah.²⁷⁷

²⁷² *Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (2).

²⁷³ *219Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (3).

²⁷⁴ *220Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (1).

²⁷⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (2).

²⁷⁶ *222Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (3).

²⁷⁷ *223Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (4).

3) Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 12 Tahun 2008 dibentuk oleh pemerintah dan DPR tidak hanya untuk menjawab sekaligus menjadi dasar hukum bagi keputusan MK mengenai diperbolehkannya calon perseorangan (independen) untuk ikut serta dalam pemilihan Kepala Daerah langsung,²⁷⁸ tetapi juga untuk menutupi beberapa kelemahan di dalam UU No. 32 Tahun 2004, terutama terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang menggantikan Kepala Daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.²⁷⁹

Secara prinsip, tidak ada perbedaan substansial dalam hal pengaturan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah. Hanya saja di dalam UU No. 12 Tahun 2008, diakomodasi ketentuan mengenai calon perseorang. Ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah secara jelas diatur di dalam Pasal 56, yang menyatakan:

(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.

Dalam ketentuan Pasal 59 ayat (1) dinyatakan bahwa peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah: *(a). pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; atau (b). pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.*

Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurangkurangnya 15% (lima belas persen)

²⁷⁸ UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, , LN No. 59 Tahun 2008, TLN No. 4844 , lihat ketentuan menimbang huruf c.

²⁷⁹ *Ibid.*, lihat ketentuan menimbang huruf d dan huruf e.

dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.²⁸⁰ Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:²⁸¹

- 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) 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) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan*
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).*

Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:²⁸²

- 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) 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); dan*
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).*

Berkaitan dengan mekanisme penggantian 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 yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hanya saja, di dalam UU No.12 Tahun 2008 ketentuan mengenai hal tersebut lebih diatur secara lebih terperinci dan terdapat penambahan pengaturan. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat

²⁸⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2).

²⁸¹ *Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2a).

²⁸² *Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2b).

melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.²⁸³

Kemudian untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah 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. Adapun untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, Kepala Daerah mengajukan 2 (dua) orang calon Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.²⁸⁴

Berkenaan dengan mekanisme penggantian Wakil Kepala Daerah, 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.²⁸⁵ 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.

²⁸³ *Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (4).

²⁸⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (5).

²⁸⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (6).

Tabel. I
Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Pengangkatan ke Pemilihan Umum

| No. | Peraturan Perundang-Undangan | Mekanisme Pengisian Jabatan | | Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan | |
|-----|--|--|--|---|---------------------|
| | | Kepala Daerah | Wakil Kepala Daerah | Kepala Daerah | Wakil Kepala Daerah |
| 1. | Pada masa penjajahan Belanda | Pengangkatan | - | - | - |
| 2. | Pada masa penjajahan Jepang | Penunjukan (1) Daerah Syuu dikepalai oleh Syuutookan yang diangkat oleh pembesar pemerintah militer jepang yang disebut <i>guenseikan</i> , (2). Daerah <i>Ken</i> dikepalai oleh <i>kentyoo</i> yang ditunjuk oleh pemerintah atasan; (3). Daerah <i>Si</i> merupan wilayah yang dikepalai oleh <i>styoo</i> yang ditunjuk oleh pemerintah atasan; (4). <i>Tokubetsi</i> dikepalai oleh <i>tokubetsi sityoo</i> yang ditunjuk langsung oleh <i>guenseikan</i> | - | - | - |
| 3. | UU No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesi Daerah | Melalui Pemilihan oleh Komite Nasional Daerah (Badan Perwakilan Rakyat). Komite Nasional Daerah memilih 5 orang diantara anggotanya untuk duduk di Bidang Eksekutif, yang salah satunya bertindak sebagai ketua sekaligus anggota | Wakil KDH haruslah diberikan kepada Ketua Komite Nasional Daerah yang lama melalui mekanisme pengangkatan | - | - |
| 4. | UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah | Melalui mekanisme Pengangkatan , Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi." Kemudian KDH Kabupaten (kota besar), diatur di dalam Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan: "Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil)," sedangkan terhadap KDH desa (kota kecil), Pasal 18 ayat (3) menyatakan: "Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi d ari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil)." Di daerah istimewa Kepala daerah diangkat oleh Presiden | Tidak diatur kecuali untuk daerah istimewa | Guna menghindari adanya kekosongan pemangku jabatan KDH jika KDH berhalangan, digunakan mekanisme penunjukan pemangku jabatan sementara , oleh Dewan Pemerintah Daerah ditunjuk seorang diantara anggotanya untuk mengisi jabatan KDH. | - |
| 5. | UU No. 1 Tahun | KDH dipilih oleh DPRD KDH | Tidak diatur mengenai | Dalam hal KDH | - |

Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012

| | | | | | |
|----|---|--|---|---|---|
| | 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah | <p>dipilih terutama dari anggota-anggota DPRD , namun DPRD dapat pula memilih seorang calon dari luar yang dianggapnya memenuhi syarat. kemudian hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:</p> <p>a. Presiden apabila mengenai KDH dari tingkat ke I.</p> <p>b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai KDH dari tingkat ke II dan ke III.</p> <p>Namun dikarenakan KDH belum dapat dilaksanakan menurut cara termaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka. KDH diangkat :</p> <p>a. dalam hal DPRD belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (2) oleh: (a). Presiden bagi KDH tingkat ke I, (b). 2. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi KDH tingkat ke II dan III;</p> | Wakil KDH. | berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah. apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu. Selanjutnya apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan DPRD, maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua DPRD. | |
| | Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah | Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat. Pengangkatan itu dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari instansi-instansi sipil (misalnya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara) dan instansi-instansi militer (misalnya Penguasa Perang/Darurat dalam msa keadaan bahaya (perang/darurat) | Tidak tegas mengatur kedudukan wakil kepala daerah namun penpres ini memerintahkan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk menentukan pejabat yang mewakili Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. | - | - |
| 6. | UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah | Pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pengangkatan oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon, sedikit- dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat), yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Pengangkatan dilakukan oleh a. Presiden bagi Daerah tingkat I; b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I yang bersangkutan | Pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan melalui pengangkatan oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon, sedikit- dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat), yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. | Terkait dengan mekanisme penggantian KDH apabila berhalangan diatur di dalam Pasa 48 ayat (2), yang menyatakan jika KDH meninggal dunia atau diperhentikan, Wakil KDH diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain. | - |
| 7. | UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah | KDH dipilih oleh DPRD kemudian diajukan ke Presiden atau Menteri. Presiden atau menteri yang memutuskan. 1. KDH tingkat I (gubernur) | Wakil KDH Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan DPRD | - | - |

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

| | | | | | |
|----|--|---|---|---|---|
| | | <p>calon KDH Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikitdikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD / Pimpinan Fraksi-fraksi di depan Menteri Dalam Negeri. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memangku jabatannya KDH diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Presiden bagi KDH Tingkat I :</p> <p>2. KDH tingkat II (bupati/walikota) calon KDH Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD /Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur KDH. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur KDH sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memangku jabatannya KDH diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri bagi KDH Tingkat II.</p> | <p>tanpa melalui pemilihan, Gubernur KDH mengajukan calon Wakil KDH Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.</p> <p>2. wakil wakil bupati atau wakil walikota Wakil KDH Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, kemudian Bupati/Walikota/KDH mengajukan calon Wakil KDH Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur KDH.</p> | | |
| 8. | UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah | <p>Mekanisme pengisian jabatan KDH, hal ini diatur di dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:</p> <p>(1) <i>Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.</i></p> <p>(2) <i>Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.</i></p> | Wakil KDH dipilih bersamaan dengan KDH secara berpasangan oleh DPRD. | <p>Dalam hal KDH berhalangan tetap, jabatan KDH diganti oleh Wakil KDH sampai habis masa jabatannya</p> <p>Apabila KDH dan Wakil KDH berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan KDH dan Wakil KDH selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan, adapun tugas dan wewenang dilaksanakan oleh sekretaris daerah untuk sementara waktu.</p> | Namun apabila Wakil KDH berhalangan tetap, jabatan Wakil KDH tidak diisi. |
| 9. | UU No. 32 Tahun 2004 tentang | Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu | Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam | Kondisi KDH dan/atau wakil kepala | Dalam hal terjadi kekosongan jabatan |

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

| | | | | |
|----------------------------|---|---|--|---|
| <p>Pemerintahan Daerah</p> | <p><i>pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.</i> Pasangan calon KDH dan Wakil KDH dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.</p> | <p><i>satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”</i> Pasangan calon KDH dan Wakil KDH dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.</p> | <p>berhenti sementara, atau KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap. Dalam hal KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara sementara, apabila KDH diberhentikan sementara wakil KDH melaksanakan tugas dan kewajiban KDH sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila Wakil KDH diberhentikan sementara tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh KDH sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila KDH dan Wakil KDH diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap Dalam hal KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap, apabila KDH diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap KDH diganti oleh wakil KDH sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden.</p> <p>Dalam hal KDH dan Wakil KDH berhenti atau diberhentikan secara bersamaan</p> | <p>Wakil KDH yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapanbelas) bulan, KDH mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya terpilih dalam pemilihan KDH dan Wakil KDH</p> |
|----------------------------|---|---|--|---|

| | | | | | |
|-----|---|---|---|---|---|
| | | | | dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan KDH dan Wakil KDH paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat KDH. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan KDH dan Wakil KDH, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari KDH sampai dengan Presiden mengangkat penjabat KDH. | |
| 10. | UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah | <p>Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket dengan wakil kepala daerah. Tidak hanya dari Parpol namun juga calon perseorangan.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p> | <p>Wakil Kepala daerah Dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket dengan kepala daerah. Tidak hanya dari Parpol namun juga calon perseorangan.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p> | Wakil KDH menggantikan KDH sampai habis masa jabatannya apabila KDH meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya | Untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan KDH dan Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. 230 Untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. |

Sumber: Penulis dengan merujuk dari peraturan perundang-undangan terkait.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

BAB IV

ANALISIS KONSTITUSIONAL PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

A. Perspektif Konstitusional Pemilihan Umum Kepala Daerah

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat adalah berdasarkan kekuasaan tertinggi atau konsepsi kedaulatan yang dianut dalam suatu negara.²⁸⁶ Negara Indonesia dalam konstitusi menegaskan diri sebagai negara hukum yang demokratis.²⁸⁷ Dengan demikian, bisa dimaknai bahwa kekuatan mengikat konstitusi Indonesia adalah berdasarkan kedaulatan rakyat. Negara hukum yang demokratis identik dengan konsepsi ideal negara modern yang memiliki ciri negara yang menganut *constitutionalism*.²⁸⁸

Negara yang menganut kedaulatan konstitusi menempatkan konstitusi sebagai kedaulatan tertinggi yang harus dipedomani. Superioritas konstitusi mempunyai daya ikat bukan saja bagi rakyat/ warga negara tetapi termasuk juga bagi para penguasa dan bagi badan pembuat dan pelaksana konstitusi.²⁸⁹ Mengingat dalam negara hukum demokratis, konstitusi tersebut di idealkan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Dengan supremasi konstitusi sebagai bentuk kehendak rakyat yang berdaulatlah maka akan ada perhatian dan jaminan bahwa konstitusi harus dijaga dan diwujudkan.²⁹⁰ Sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*separations of powers*) dan bentuk negara demokrasi maka rakyat yang menurut konstitusi memegang kedaulatan, tentu berhak menentukan arah kebijakan dan peraturan yang mengikat secara umum. Rakyat melalui wakil-wakilnya dalam lembaga legislatif akan menjalankan kewenangan legislasi yang demikian, sebagai kewajiban yang mengikat secara umum seluruh rakyat, yang boleh berisi kebolehan

²⁸⁶ Jimmly Ashiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Op. Cit. Hal. 18

²⁸⁷ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

²⁸⁸ Jimmly Ashiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Loc. Cit. Hal. 245

²⁸⁹ Dahlan Thaib. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2008. Hal.62.

²⁹⁰ KC. Wheare. *Modern Konstitusi Konstitusi Modern*. Surabaya :Pustaka Eureka. 2003.Hal.7

(*permittere*), larangan (*prohibere*), dan kewajiban atau suruhan (*obligate*) yang harus dilakukan oleh seluruh warga.²⁹¹

Perkembangan ketatanegaraan modern telah sampai kepada pemikiran untuk menjamin tegaknya konstitusi. Demi menjamin tegaknya konstitusi terdapat kewenangan menguji materiil (*judicial review*) yang diberikan pada sebuah lembaga. Kewenangan menguji UU terhadap UUD di Indonesia berada pada Mahkamah Konstitusi²⁹² sedangkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung.²⁹³

Konstitusi pada dasarnya adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial dan budaya ketika konstitusi dibuat. Konstitusi akan menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi negara ketika itu.²⁹⁴ Konstitusi adalah dokumen formal sebuah negara yang berisi: (i). Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau; (ii). Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (iii). Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; (iv). Suatu keinginan dengan mana perkembangan hukum ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.²⁹⁵

Pengertian dan substansi konstitusi tersebut, jika dikaitkan dengan salah satu pasal konstitusi, yakni pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah yang sejak amandemen UU 1945 telah diatur agar "dipilih secara demokratis" menunjukkan bahwa: (i). Pengaturan pengisian jabatan dalam konstitusi merupakan hasil perjuangan politik pada saat amandemen UUD 1945;(ii). Tingkat perkembangan pemikiran ketatanegaraan bangsa Indonesia dalam mengatur jabatan kepala daerah telah berubah. Karena sebelumnya mengenai pengisian jabatan kepala daerah tidak pernah diatur dalam konstitusi;(ii). Terdapat pandangan yang hendak diwujudkan

²⁹¹ Jimmly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press. 2010. Hal. 3

²⁹² Lihat Pasal 24C UUD 1945 jo Pasal 10 ayat (1) a UU No. 24 Tahun 2003 Jo. UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁹³ Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 Jo. UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

²⁹⁴ Loc.Cit. Mahfud MD. Hal. 20.

²⁹⁵ Sri Sumantri. *Proses dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Op. Cit. Hal. 3

oleh para perumus konstitusi dalam pengaturan pengisian jabatan kepala daerah; (iii). Terdapat keinginan untuk memberikan arahan dan pedoman agar proses pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Munculnya pengaturan tersebut adalah bentuk *resultante* dari berbagai aspek baik politik, sosial, ekonomi, terkait persoalan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pada masa itu.

Suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pegangan dan pemberi batas sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.²⁹⁶ Dalam teori jenjang norma²⁹⁷, konstitusi diidealkan sebagai dasar hukum yang harus dipedomani untuk membentuk peraturan perundang-undangan dibawahnya atau dikenal dengan hukum organik. Hukum organik adalah produk hukum yang lebih rendah yang dibentuk untuk mewujudkan cita-cita dalam konstitusi yang bersifat operasional. Termasuk dalam hal ini, cita-cita pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis haruslah dijadikan landasan bagi pembentukan undang-undang organik.

Merujuk pada uraian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa mempertanyakan konstitusionalitas pemilu kepala daerah berarti mempertanyakan kembali kesesuaian maksud pengisian jabatan Kepala Daerah dalam konstitusi

²⁹⁶ Lihat dalam Hamid S. Attamimmi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: UI. 1990. Hal. 215.

²⁹⁷ Hans Kelsen mengemukakan teori jenjang norma hukum (*stufentheori*) yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada satu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yakni norma dasar (*grundnorm*). Teori ini kemudian dikembangkan oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky dengan mengkaitkan jenjang norma dengan suatu negara. Dalam bukunya yang berjudul 'Algemeine Rechtslehre' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang lebih tinggi yang disebut norma dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, norma hukum suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri dari empat kelompok besar dan jika dikaitkan dengan norma hukum yang berlaku di Indonesia, adalah :

Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma fundamental negara) = Pancasila

Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara) = Konstitusi

Kelompok III : Formal Gesetz (Undang-undang formal) = Undang-Undang

Kelompok IV : Verordnung & Autonome Satzung (Aturan pelaksana & aturan otonom) = PP/ Perda.

Lihat dalam Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi*. Yogyakarta: Kanisius 2010. Hal 41-45

dengan pelaksanaan konstitusi saat ini. Dengan kata lain, hendak memikirkan kembali antara *ius constitutum* dengan *ius contituendum* pengisian jabatan kepala daerah.

1. Sejarah Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilu

Pada tanggal 29 September 2004 DPR periode Tahun 1999-2004 telah menyetujui RUU tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. salah satu materi UU ini adalah mengenai pemilihan langsung kepala daerah yang dimuat dalam Bab IV tentang penyelenggaraan pemerintahan, bagian kedelapan dari Pasal 56 hingga Pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur tentang Pilkada langsung yang menurut ketentuan peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai juni 2005. Pada waktu itu, menurut Djohermansyah Djohan, Pilkada langsung sebetulnya merupakan alternatif untuk menjawab hiruk pikuk, gaduh dan kisruh, dan jeleknya proses maupun hasil pengisian jabatan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD dibawah UU No. 22 Tahun 1999. Pemilihan Kepala Daerah langsung dianggap sebagai kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pilkada masa lalu. Pemilihan Kepala Daerah langsung bermanfaat untuk menegakkan kedaulatan rakyat atau menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (*governance*) maupun lingkungan kemasyarakatan (*civil society*).²⁹⁸

Disamping alasan diatas, terdapat beberapa alasan yang dijadikan dasar argumentasi untuk menetapkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung untuk pengisian jabatan kepala daerah, Pilkada langsung merupakan perubahan penting dalam proses konsolidasi demokrasi diaras lokal. Setidaknya pilkada langsung dipandang memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik melalui instansi DPRD, diantaranya adalah:²⁹⁹ *Pertama*, pengaturan pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung

²⁹⁸ Djohermansyah Djohan. *Pilkada Jangan ditunda!*. Artikel Media Indonesia. 10 Januari 2005.

²⁹⁹ Lihat dalam Ari Dwipayana sebagaimana dikutip dalam Suharizal. *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. Hal.38-39..

melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi menentukan kepemimpinan politik ditingkat lokal dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon ditangan segelintir orang. *Kedua*, dari sisi kompetisi politik pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompertisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktik 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 pengambilan keputusan politik. *Keempat*, Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin aspiratif, kompeten dan memiliki legitimasi tinggi diharapkan rakyat. Dengan pilkada langsung harapannya kepala daerah terpilih akan berorientasi kepada rakyat bukan kepada DPRD. Dengan demikian Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan koalitas tanggungjawab 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*) didaerah; antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik monolitik.

Sejarah mencatat bahwa pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan umum langsung kepala daerah (pemilukada) bersifat tidak langsung melainkan melalui beberapa peristiwa hukum yang melatar belakanginya. Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung pertama kali ditetapkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dasar hukum pengaturan UU ini merujuk pada

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen. Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung diatur didalam pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam satu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”³⁰⁰ Bisa dikatakan bahwa pengisian kepala daerah secara langsung adalah tafsir pembentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) konstitusi.

Dalam praktek, belum genap setahun UU *a quo* diterapkan, pemilihan langsung dianggap tidak dilaksanakan dengan pengaturan yang tepat sesuai dengan amanat konstitusi. Pendapat ini muncul dalam permohonan judicial review UU No. 32 Tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi yang dimohonkan oleh LSM dan KPU Propinsi.³⁰¹ Hal yang dipersoalkan adalah UU No. 32 Tahun 2004 dinilai inkonstitusional menempatkan pemilihan langsung kepala daerah dibawah wewenang pemerintahan daerah yang tanggung jawab pelaksanaannya oleh KPUD yang bertanggung jawab terhadap DPRD.³⁰²

Konsepsi UU No. 32 tahun 2004 mengkategorikan pemilihan kepala daerah bukan sebagai pemilihan umum namun sebagai pemilihan kepala daerah. Menurut para penggugat pemilihan langsung kepala daerah pengaturan tersebut tidak tepat, seharusnya pemilihan langsung kepala daerah dilaksanakan dengan mekanisme pemilu. DPR sendiri membuat UU 32 Tahun 2004 mendasarkan pengaturan pada konstitusi, yang tidak mengamanatkan bahwa Kepala daerah harus dipilih melalui Pemilu sebagaimana Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”. Oleh karenanya, pemilihan langsung kepala daerah dibuatkan mekanisme

³⁰⁰ Lihat selengkapnya dalam Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004.

³⁰¹ KPU dan Cetro Uji UU Pemerintahan Daerah Lihat dalam <http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2005/02/07/brk.20050207-10.id.html>. Diakses 11 januari 2012.

³⁰² Ibid. Pasal 57 ayat (1).

tersendiri dalam bingkai pemilihan kepala daerah meskipun dalam pelaksanaannya menerapkan prinsip-prinsip pemilihan umum.

Permohonan *judicial review* tersebut berujung pada putusan MK sebagai tafsir sah konstitusi, yang menyatakan bahwa pilkada secara formil bukan pemilu namun secara material dapat dianggap sebagai pemilu karena menerapkan prinsip-prinsip pemilu. Selain itu, MK juga membatalkan perihal pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD. Putusan MK ini memunculkan perdebatan, karena MK tidak tegas memutuskan kedudukan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu atau bukan. Di dalam putusannya MK berpendapat bahwa secara materiil sebenarnya Pilkada berdasarkan konsepsi UU No. 32 Tahun 2004 adalah pemilu karena menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu, namun secara formal bukan pemilihan umum sebagaimana pemilihan DPR, DPD dan DPRD atau Presiden dan Wakil Presiden.

Namun kemudian dalam perkembangannya oleh pembentuk undang-undang diterbitkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum dan diikuti dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa pilkada adalah pemilu. Sejak tahun 2008 pilkada jadi pilkada, dikukuhkan melalui UU No. 12 Tahun 2008. Peraturan tersebutlah yang menjadi landasan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah sampai dengan sekarang. Yang menjadi pertanyaan apakah pengaturan perundang-undangan yang mengukuhkan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilu merupakan perintah konstitusi. Persoalan ini mengemuka setelah berbagai persoalan muncul pasca ditetapkannya pengisian jabatan kepala daerah secara langsung di seluruh daerah di Indonesia.

2. Legitimasi Konstitusi Pemilihan Umum Kepala Daerah

Merujuk konstitusi terdapat satu pasal yang menimbulkan perdebatan panjang sampai dengan hari ini, yaitu mengenai landasan pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang mengatur bahwa:” *gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Tidak ada penjelasan lebih

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

lanjut terkait pasal ini sehingga menimbulkan kebingungan tafsir terhadap makna “dipilih secara demokratis”. Menurut Jimmly, frasa ini bersifat luwes sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktekkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁰³

Artinya, “dipilih secara demokratis” tidak bermakna tunggal tetapi ada alternatif bukan imperatif, dengan kata lain bisa dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung. Hanya saja, alternatif ini masih menyisakan pertanyaan, mengingat dalam doktrin hukum haruslah diperoleh kepastian hukum, agar pelaksanaan hukum tidak menyimpang, dan fungsi hukum dapat ditegakkan. Oleh karena itulah, diperlukan kejelasan tafsir mengenai frasa tersebut.

Untuk menemukan kepastian hukum terkait tafsir otentik terhadap frasa “dipilih secara demokratis” penulis menggunakan metode sinkronisasi hukum³⁰⁴ yang didukung dengan metode penafsiran³⁰⁵ terhadap peraturan perundang-undang terkait pengisian jabatan kepala daerah. Sinkronisasi dilakukan secara horizontal

³⁰³ Jimmly Asshiddiqie. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI. 2002. Hal. 22.

³⁰⁴ Sinkronisasi Hukum dapat dilakukan atas dasar paling sedikit dua titik tolak yakni taraf sinkronisasi secara vertikal dan secara horizontal. Apabila titik tolak vertikal yang diambil, maka yang diteliti adalah taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan menurut hierarkinya. Apabila penelitian dilakukan terhadap sinkronisasi horizontal maka yang diteliti adalah sejauh mana suatu perundang-undangan yang mengatur berbagai bidang yang mempunyai hubungan fungsional adalah konsisten. Lihat dalam Soejono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. Hal.256.

³⁰⁵ Metode penafsiran yang digunakan dengan penafsiran teleologis dan penafsiran sejarah undang-undang (penafsiran historis dalam arti sempit). Menurut Utrecht, penafsiran sejarah undang-undang memfokuskan diri pada latar belakang sejarah perundangan naskah dan bagaimana perdebatan yang terjadi ketika naskah itu hendak dirumuskan.³⁰⁵ Metode penafsiran teleologis memusatkan perhatian pada persoalan, apa tujuan yang hendak dicapai oleh norma hukum yang ditentukan dalam teks (*what does the articles would like to achieve*). Penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah hukum, dengan cara mengacu norma hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Dalam menafsirkan fokus perhatian adalah fakta bahwa norma mengandung tujuan yang menjadi dasar atau asas sekaligus yang mempengaruhi interpretasi. Bisa jadi suatu norma mengandung maksud untuk melindungi kepentingan tertentu, sehingga ketika ketentuan itu diterapkan maksud tersebut harus dipenuhi. Penafsiran teleologis juga memperhitungkan konteks fakta kemasyarakatan secara aktual. Lihat dalam Pengantar Jimmly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Jilid I*. 2006. Jakarta: UI Press. Hal. 298-299. Metode penafsiran sistematis memiliki prinsip bahwa terjadinya undang-undang selalu berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Lihat dalam Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Statu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 2003. Hal.173.

maupun vertikal. Secara horizontal sinkronisasi dilakukan terhadap pasal-pasal UUD 1945 yang terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Khususnya pasal-pasal yang dianggap sebagai pijakan hukum pembuat undang-undang yang menentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis adalah pemilihan umum langsung.³⁰⁶

Terdapat berbagai metode untuk melakukan tafsir terhadap konstitusi. Harus digunakan metode yang tepat untuk memperoleh penafsiran yang definitif terhadap ketentuan konstitusi. Menurut penulis, menggunakan metode penafsiran sistematis, historis dan teleologis adalah pilihan yang tepat. Jika merujuk pada penafsiran sistematis yang harus ditafsirkan tidak hanya pasal 18 ayat (4) namun juga pasal-pasal lain yang berkaitan dan memiliki pengaruh terhadap pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Ini berlaku juga untuk pasal lain dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam Undang-Undang tersebut.

Selanjutnya, dengan penafsiran teleologis akan dilacak latar belakang sejarah perundangan pasal dan bagaimana perdebatan yang terjadi ketika pasal tentang pengisian jabatan kepala daerah dirumuskan oleh para pembentuk konstitusi. Dengan penafsiran teleologis akan diidentifikasi maksud dan kepentingan tertentu dari perumusan norma pengisian jabatan kepala daerah dengan "dipilih secara demokratis". Ini dilakukan dengan memperhitungkan konteks sosial politik pembentukan konstitusi pada masa itu. Konstitusi pasca amandemen mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung yang dikenal sebagai lembaga penjaga dan penafsir tunggal konstitusi.³⁰⁷ Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, putusan MK haruslah

³⁰⁶ Dasar Hukum yang dijadikan pijakan oleh UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk menentukan bahwa Pemilihan secara demokratis adalah Pemilihan Umum adalah Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

³⁰⁷ Lihat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen, mengatur kewenangan MK, antara lain :(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 Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

diakui sebagai lembaga tafsir konstitusi yang otentik.³⁰⁸ Tafsir konstitusi terhadap pengujian UU *a quo* dapat dijadikan pedoman untuk mengukur konstitusionalitas pengaturan hukum terkait pengisian jabatan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan umum sebagaimana pengaturan hukum positif dewasa ini.

Selain metode diatas, putusan MK terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah juga menjadi rujukan penulis untuk memahami makna pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan rujukan penting untuk memahami tafsir konstitusi, mengingat Konsitusi pasca amandemen memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji UU atas UUD yang putusannya bersifat final dan mengikat. Dalam menjalankan fungsi *judicial review*, MK akan menafsirkan Pasal-Pasal dalam UUD yang kemudian digunakan untuk menakar kesesuaian antara UU dengan konstitusi. Tafsir terhadap UUD itulah yang digunakan MK untuk memutuskan permohonan *judicial review* yang diajukan kepadanya.

Berdasarkan uraian diatas, penulis akan menjawab permasalahan ini dengan melakukan kajian: (i) sinkronisasi hukum vertikal dan horizontal melalui tafsir sistematis; (ii). tafsir teleologis melalui penggalian sejarah pembentukan pasal 18 ayat (4) UUD 1945; (iii). Merujuk kepada tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 18 ayat (4) dalam putusan yang relevan.

a. Uji Sinkronisasi Hukum

Merujuk pada metode sinkronisasi horizontal dan penafsiran sistematis, terdapat beberapa pasal dalam UUD 1945 yang dapat menunjukkan bagaimana seharusnya pemilihan demokratis dimaknai. Berikut adalah pasal-pasal yang berkenaan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang saat ini dimaknai dengan pemilihan umum langsung kepala daerah.

(2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

³⁰⁸ Maksud pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang paling pokok adalah menjaga agar tidak ada UU yang bertentangan dengan UUD dan kalaupun ada maka MK dapat membatalkannya. Itulah sebabnya, sering dikatakan bahwa MK merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal yang mengikat konstitusi. Op. Cit. Mahfud MD. Hal. 97.

Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang mengatur bahwa: "*Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

Pasal 22E UUD 1945 ayat (2), "*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".

Pasal 6A UUD 1945, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".

Jika pasal-pasal dibaca dan dianalisis secara sistematis maka ditemukan pandangan sebagai berikut:

- (1) Dalam Pasal 22 E UUD 1945 telah menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal tersebut sangat jelas menerangkan bahwa tidak ada perintah konstitusi untuk memilih "kepala daerah" melalui pemilihan umum. Pasal ini, memberikan penjelasan tertutup mengenai pelaksanaan pemilihan umum yang hanya ditujukan kepada jabatan-jabatan tertentu yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk.
- (2) Pasal 6 A UUD 1945 secara jelas menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung. Pasal imperatif ini ditujukan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bukan untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah. Konstitusi telah tegas mengatur bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, bukan dengan pemilihan umum. Dengan demikian jelas sekali bahwa memang untuk pemilihan Presiden dan Wakil presiden konstitusi mengamanatkan kepada pembentuk undang-undang untuk

melaksanakannya dengan pemilihan langsung melalui pemilihan umum. Namun untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diatur demikian.

- (3) Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak ada “frasa” imperatif untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Yang diminta oleh konstitusi adalah agar pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan dengan “dipilih” atau ”pemilihan”. Ini berarti pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh dilakukan hanya dengan mekanisme pengangkatan, pewarisan, atau penunjukan semata, yang diminta konstitusi adalah dengan jalan pemilihan. Adapun, frasa demokratis menjadi prinsip yang harus dijunjung tinggi dalam pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah.

Mendasarkan pada pandangan-pandangan diatas sebagai hasil tafsir sistematis terhadap UUD 1945 khususnya pasal-pasal *a quo*, dapatlah diambil kesimpulan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak sinkron secara horizontal dengan pemilihan umum. Artinya dari sudut pandang kesatuan sistem hukum desain pemilihan kepala daerah memang dimaksudkan berbeda dengan pemilihan umum.

Adapun untuk penafsiran secara vertikal, penulis mencoba menguji UU No. 32 tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan Konstitusi sebagai hukum dasar yakni UUD 1945 khususnya pasal-pasal kunci terkait dengan pemilihan umum, diantaranya adalah:

Pasal 56 ayat (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”

Pasal 57 ayat (1).

“Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab terhadap DPRD”³⁰⁹

Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2008.

³⁰⁹ Paska dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi maka frasa ”yang bertanggung jawab terhadap DPRD dianggap tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Lihat dalam Putusan MK No.072-072/ PUU-III/ 2004 . Op. Cit.

“Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh Partai Politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi syarat sebagaimana ketentuan undang-undang ini”

Selanjutnya, pasal-pasal diatas akan disinkronkan dengan beberapa pasal penting dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai Pemilu, yang diantaranya adalah:

Pasal 18 ayat (4), *“Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”*.

Pasal 22 E ayat (2), *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Pasal 22 E ayat (4), *“Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah adalah perseoranga ”*

Pasal 22 E ayat (5), *“Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”*.

Berdasarkan analisis sinkronisasi vertikal pasal-pasal UU Pemerintahan Daerah dengan Konstitusi ditemukan bahwa:

1. Dalam Konstitusi tidak disebutkan secara tegas agar pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah dilakukan secara langsung melalui Pemilihan Umum, melainkan hanya diatur agar dilakukan dengan pemilihan yang demokratis yang berdasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
2. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum. Mengingat pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 22 E jelas tidak menyebutkan Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah sebagai bagian dari jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum.
3. Ditegaskan dalam Pasal 22 E ayat (5) bahwa pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Sedangkan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah yang dalam konstruksi UU No. 32 Tahun 2004 berbeda dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional meskipun terdapat hubungan hierarkis dengan KPU. KPUD sifatnya sektoral di daerah yang diberikan wewenang oleh UU untuk menyelenggarakan Pemilihan langsung kepala daerah.

4. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan. Hal ini tegas diatur dalam konstitusi. Namun, agar pemilu Pasal 56 ayat (2) yang merupakan revisi terhadap UU No. 32 tahun 2004 juga menyebutkan bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selain dari parpol adalah calon perseorangan. Dalam UU yang menjadi salah satu dasar hukum dari UU No. 12 tahun 2008 adalah Pasal 27 ayat (1) dan 28 D ayat (3) tersebut, yang itu merupakan tafsir baru dari Mahkamah Konstitusi.³¹⁰

Dengan merujuk kepada hasil sinkronisasi vertical diatas, nampak bahwa pasal-pasal undang-undang yang menjadi legitimasi terhadap pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan umum tidaklah memiliki kesesuaian maksud terhadap pasal-pasal penguji dalam konstitusi.

Dengan demikian memperhatikan seluruh uraian kajian sinkronisasi horizontal ataupun vertikal sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 tahun 2008 terhadap UUD 1945 khususnya terkait dengan pasal-pasal yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap pasal-pasal tentang Pemilihan Umum dalam Konstitusi, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pasal-pasal dalam UU Pemerintahan Daerah tidak sinkron dengan pasal-pasal penguji dalam konstitusi. Hal ini mengindikasikan bahwa

³¹⁰ Dalam putusan yang dibacakan pada tanggal 23 Juli 2007, MK menyatakan bahwa Pilkada yang hanya membuka pintu bagi calon dari partai politik (parpol) bertentangan dengan konstitusi. Hal ini lantaran calon perseorangan telah dibuka diaceh. Bila pintu tersebut ditutup bagi daerah lain, hal itu melanggar prinsip kesamaan (*equality*) yang dijamin UUD 1945, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) yang mengakui Hak Asasi Manusia untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Lihat dalam Suharizal. Op. Cit. Hal. 66

sebenarnya pengaturan dalam UU *a quo* adalah lebih merupakan hasil politik hukum pembuat undang-undang dalam merespon dinamika pemilihan kepala daerah daripada sebagai bentuk amanat konstitusi.

b. Perdebatan Pembentuk UUD 1945

Untuk memperoleh makna konstitusi secara lebih tepat sesuai dengan kehendak pembentuk konstitusi, penulis menggunakan metode penafsiran teleologis untuk mencari pengertian dari pemilihan demokratis guna menguji nilai konstitusional pemilukada. Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 yang membahas mengenai Pemerintahan Daerah, terkait pengisian jabatan kepala daerah, muncul perdebatan serius mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Hal ini dapat ditunjukkan dalam perdebatan berikut:

Slamet Effendi Yusuf selaku Ketua Rapat PAH I 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....*³¹¹

Hobbes dari PDIP selanjutnya mengusulkan agar pemilihan kepala daerah didipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.

"Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal inikan 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"

Hatta Mustofa dari F-PG mengajukan dua alternatif tentang pemilu lokal untuk pemerintah daerah sebagai berikut: *"Alternatif 1 yang tadi (dipilih langsung oleh rakyat), alternatif 2 gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang"*.

³¹¹ Op.Cit., Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 hal 1990.

Soedijarto dari F-UF menanyakan metode pemilihan kepala daerah sebagai berikut: *"Sebenarnya mengenai kemarin kalau tidak salah pernah ada diskusi bahwa berbeda dengan bupati gubernur ada fungsi mewakili pemerintah pusat. Apa proses pemilihannya harus sama dengan bupati dan gubernur dengan fungsi yang berbeda itu sebetulnya, itu masalahnya itu hanya itu saja"*.

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan jalan keluar perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah sebagai berikut:

"Perdebatan mengenai dengan cara apa pengisian jabatan kepala daerah akan dilakukan terjadi pada saat pembahasan pasal mengenai pemerintahan daerah. Terdapat dua alterantif, yakni pertama ditegaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah akan dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih secara demokratis yang ini membuka peluang selain dipilih langsung oleh rakyat juga bisa dipilih oleh DPRD, yang ini nanti mekanismenya diserahkan kepada pembuat UU.."

Melihat perdebatan yang begitu panjang dan belum menghasilkan kesepakatan terkait bagaimana pengisian jabatan kepala daerah dipilih, Jakob Tobing selaku ketua rapat, meminta anggotanya untuk berfikir secara mendalam dan arif agar segera tercapai kesepakatan.³¹² Untuk memberikan usulan jalan tengah, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG, tidak mempermasalahkan apakah itu pemilihan langsung atau tidak langsung, yang penting adalah pengaturan indikator-indikator pemilihan tersebut.³¹³ Sementara itu, Valina Singka Subekti dari F-UG mengusulkan untuk memberikan solusi sementara, mengingat bagaimana mekanisme pemilihan presiden juga belum ditentukan, gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis dalam arti bisa dilaksanakan secara langsung ataupun tidak langsung karena berkaitan dengan keputusan kapan pemberlakuannya nanti.³¹⁴ Usulan Valina didukung oleh Patarani Siahaan dari F-PDIP, yang menyambut positif usulan pemilihan secara demokratis karena memang sesuai dengan aspirasinya. Sementara itu, dari Ali Hardi Kiadidemak dari F-PP menolak usulan tersebut dan tetap sependapat bahwa pemilihan baik presiden maupun kepala daerah di semua tingkatan dipilih secara langsung.³¹⁵

³¹² Ibid., Hal. 1255-1256.

³¹³ Ibid., Hal. 1258

³¹⁴ Ibid., Hal. 1259

³¹⁵ Ibid., Hal. 1261

Mencermati pandangan para pembuat UUD 1945 yang tercermin dalam perdebatan konsep pengisian jabatan kepala daerah diatas dapat disimpulkan bahwa pada akhirnya pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dalam konstitusi ditegaskan diatur dengan "dipilih secara demokratis". Ini memberikan alternatif bahwa pemilihan tidak hanya dengan pemilihan langsung namun juga dapat dilaksanakan dengan pemilihan tidak langsung. Dengan demikian, pada dasarnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, memberikan keleluasaan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan pemilihan langsung atau tidak. Artinya, jelaslah bahwa menurut para pembentuk konstitusi pemilihan demokratis bukanlah dengan pemilihan langsung namun dengan alternatif pemilihan langsung atau tidak langsung.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi

Salah satu metode untuk mengetahui tafsir kontekstual konstitusi diperlukan penelusuran terhadap putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945, MK adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji (*judicial review*) produk hukum Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Adapun Putusan yang dipilih adalah putusan yang berkenaan langsung dengan frasa "dipilih secara demokratis". Tafsir konstitusi yang berkenaan langsung dengan frasa "dipilih secara demokratis" tersebut terdapat dalam putusan nomor perkara 072-073/PUU-III/2004 tentang pengujian UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945. Permohonan *judicial review* diajukan oleh lima LSM³¹⁶ dan 16 KPU Propinsi yang diwakili oleh para ketua maupun anggota pemilihan Komisi Pemilihan Umum dari berbagai daerah propinsi.³¹⁷

Permohonan ini bermula dari anggapan para pemohon bahwa penyelenggaraan pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya masuk dalam kategori pemilu. Berikut ini adalah petikan argumentasi hukum yang dibangun oleh para pemohon :

³¹⁶ Kelima Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tersebut diantaranya adalah Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi), Yayasan Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), dan Indonesian Corruption Watch (ICW).

³¹⁷ Lihat selengkapnya dalam Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004. Hal.1-3

Bahwa, Undang Undang Dasar Tahun 1945 di dalam Bab VIIB mengatur tentang Pemilihan Umum adalah merupakan perubahan ke III Undang-Undang Dasar 1945 (Tahun 2001), di dalam pasal 22E ayat (1) menyatakan ; “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Kemudian dalam Pasal 22E ayat (2) menyatakan ; “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Sedangkan sebagai pelaksanaannya disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) menyatakan ; “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian karena perubahan pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan ke II, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 adalah merupakan perubahan III, maka secara hukum mempunyai makna pelaksanaan pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh pengubah UUD 1945 pasal 18 dianggap bertentangan dengan pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan ke III rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan dirubah dan disesuaikan dengan pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil perubahan ke II UUD 1945. Berdasarkan uraian tersebut di atas, dalam pendekatan yang lebih sistematis, maka pengertian dipilih secara demokratis harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden seperti yang tercantum dalam BAB VIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk UUD 1945 jika dinyatakan Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaannya Pilkada dan Pilpres adalah sama. Bukankah salah satu *raison d’etre* pemilihan kepala daerah langsung agar tercipta tata cara dan mekanisme yang sama antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan tata cara dan mekanisme pemilihan gubernur, bupati/walikota di daerah.³¹⁸

Akhirnya, oleh MK permohonan para pemohon *judicial review* untuk menempatkan pemilihan kepala daerah ke dalam rezim pemilihan umum tidak dikabulkan. Dalam putusannya MK menetapkan bahwa pemilihan langsung dibawah pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 adalah bukan pemilu. Menanggapi anggapan para pemohon bahwa pemilihan umum termasuk didalamnya adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dalam amar putusan perkara No.072-073/ PUU-II/2004 pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi menolak petitum para pemohon. Hal ini dikarenakan mahkamah konstitusi tidak melihat alasan kuat Pilkada masuk dalam pengertian Pemilihan Umum menurut Pasal 22 E UUD 1945, menurut Mahkamah

³¹⁸ Ibid.

terdapat pengertian pemilu lain seperti Pilkada menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang perinciannya disebut dalam UU Pemda.

“Pertimbangan hukum mahkamah konstitusi menyatakan: Terhadap pendapat apakah pilkada langsung termasuk kategori Pemilu secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22 E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk kategori Pemilihan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22 E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UU 1945. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada meskipun harus tetap berdasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku”.³¹⁹

Hanya saja, meskipun memutus demikian, dalam pertimbangan putusannya yang lain MK seolah juga menghendaki Pilkada masuk dalam kategori pemilihan umum, indikasi tersebut tersirat dalam petikan pertimbangan berikut:

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam penyelenggaraan pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum yang dimuat dalam pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22 E UUD 1945 sebagai penyelenggara Pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/ Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara Pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud oleh pasal 22 E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya.³²⁰

Berdasarkan putusan MK tersebut, maka paradigma Pilkada berdasarkan UU Pemda bukanlah pemilu menurut UUD 1945. Hanya saja putusan MK ini dinilai

³¹⁹ Ibid. hal 110-111.

³²⁰ Ibid.

kontroversial karena telah memberi makna dan substansi pilkada menjadi setengah-setengah. Karena meskipun menolak gugatan pasal-pasal yang termasuk dalam paradigma pilkada sebagai pemilu, MK justru mengabulkan pasal lain yang sesungguhnya merupakan penjabaran langsung pasal-pasal yang berkaitan dengan Pilkada berkenaan dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sebagai pemilu, yakni pasal 57 ayat (1) dan pasal 67 ayat (1) huruf e.³²¹

Menanggapi keragu-raguan pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut, Taufiqurrahman Syahuri berpendapat bahwa:

Dalam putusannya nampak Mahkamah Konstitusi telah terjebak dengan kondisi empiris (sistem yang ada) yang sebenarnya sudah disadari bukan merupakan sistem demokrasi yang ideal. Atau dengan bahasa sederhana, Kalau UUD saja secerca tersurat tidak melarang sistem pemilihan langsung kepala daerah menurut pasal 18 UUD 1945, kenapa MK harus bersusah-susah membuat penafsiran kedepan untuk saat ini, dengan mengingkari sistem yang terlanjur diterapkan melalui UU Penda dan Peraturan pelaksanaannya. Biarlah pihak pembentuk undang-undang yang merevisinya nanti.³²²

Selain pertimbangan putusan diatas, penting kiranya untuk mencermati pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) dari tiga (3) hakim MK dalam putusan perkara ini. Dalam konsepsi sebuah putusan, *dissenting opinion* tetaplah harus dianggap sebagai satu kesatuan dari putusan. Dengan demikian berarti dalam putusan MK sebenarnya masih ada dualisme pendapat mengenai pengisian jabatan kepala daerah secara langsung, antara yang mendukung atau pro bahwa pengisian jabatan kepala daerah haruslah melalui pemilu dan pendapat yang mengemukakan bahwa pemilihan langsung kepala daerah bukanlah pemilihan umum.

Dalam putusan tersebut tiga hakim konstitusi memiliki perspektif yang berbeda, menyampaikan *dissenting opinion* dalam putusan. Sebagaimana pendapat berbeda yang dikemukakan oleh Laica Marzuki, “Seyogyanya Mahkamah mengabulkan semua permohonan pemohon”. Pendapat ini dipertegas oleh Maruar Siahaan yang menyatakan bahwa:

“Permohonan pemohon yang berpendapat bahwa aturan dalam Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 seharusnya termasuk rezim pemilu, sehingga

³²¹ Titik Triwulan Tutik. Op. Cit. Jakarta: Pustaka Publisher. 2006. Hal. 18

³²² Ibid. Hal 19

seharusnya pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merujuk pada pasal 22 E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, dimana pemilihan umum untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh satu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, bebas dan mandiri”.

Hakim Konstitusi A. Muktie Fadjar memandang bahwa: “akibat penafsiran Mahkamah Konstitusi tersebut akan terbangun demokrasi yang “patah-patah” atau “*mulur mengkeret*” seperti karet gelang. Mahkamah sebagai “*the guardian of the constitution*”, seyogyanya memberikan pencerahan dalam membangun sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi di Indonesia yang berkelanjutan (*sustainable democracy*). demokrasi yang “patah-patah” atau “*mulur mengkeret*” seperti karet gelang”.

Meskipun *dissenting opinion* menjadi satu kesatuan dengan putusan, pada akhirnya tafsir konstitusi yang harusnya dirujuk sebagai tafsir final dan mengikat adalah putusan MK itu sendiri, bukan *dissenting opinion* yang ada, yakni penegasan MK dalam putusannya yang menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah pemilihan umum sebagaimana diatur dalam konstitusi. Ini berarti, diperoleh tafsir sah konstitusi bahwa pemilihan langsung kepala daerah bukanlah pemilu.

Berdasarkan uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam putusan tersebut, MK sebenarnya telah memberikan penafsiran kepada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, pasal yang digunakan sebagai landasan konstitusional pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Jelas diuraikan dalam putusan MK diatas, dua pertimbangan yang bisa dimaknai sebagai tafsir MK terhadap pasal *a quo*, yaitu:

1. Pilkada langsung tidak termasuk kategori Pemilihan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22 E UUD 1945. Namun demikian, Pilkada langsung adalah pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 ayat (4) UU 1945.
2. Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22 E UUD 1945 sebagai penyelenggara Pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945

sebagai penyelenggara Pemilu, KPU telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/ Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan pemilu di Indonesia

Mendasarkan kepada putusan pemilihan kepada putusan MK diatas, dapat digaris bawahi bahwa jika merujuk pada pemilihan umum kepala daerah yang saat ini berlaku melalui UU No. 22 Tahun 2007 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 sebenarnya tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat mengingat pertimbangan hukum yang digunakan oleh UU No. 12 Tahun 2008 sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum bukanlah Pasal 22 E UUD 1945 yang merupakan dasar pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia. Namun, yang dijadikan dasar hukum adalah 18 ayat (4), yang mana menurut tafsir MK tidaklah bermakna sebagai pemilu seperti halnya pemilihan Presiden Wakil Presiden maupun Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

B. Legitimasi Hukum Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah

Dewasa ini, kedudukan wakil kepala daerah dipersoalkan dan menjadi perdebatan publik. Kedudukan wakil kepala daerah dan pemilihan wakil kepala daerah secara langsung satu paket dengan kepala daerah dipersoalkan setelah beberapa tahun, tepatnya sejak 2004, pasca ditetapkan untuk dipilih secara langsung dalam satu paket dengan pemilihan kepala daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004.

Baru disadari bahwa ikut dipilihnya wakil kepala daerah secara langsung satu paket dengan kepala daerah bukan amanat yang tegas dari konstitusi. Konstitusi hanya memerintahkan pemilihan secara demokratis untuk Gubernur, Bupati dan Walikota. Terlebih, fakta sosiologis menunjukkan bahwa pemilihan wakil kepala daerah dalam satu paket dengan kepala daerah tersebut ditengarai menjadi penyebab kegagalan konsep pemilihan langsung kepala daerah. Hal ini merujuk pada beberapa alasan sosiologis. *Pertama*, Munculnya disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, ini terjadi pasca suksesi pemilihan kepala daerah langsung. Sejarah mencatat bahwa sebelum dipilih secara langsung tidak muncul konflik antara kepala

daerah dan wakilnya; *Kedua*, Disharmoni hubungan antara kepala daerah dengan wakilnya mengakibatkan ketidakstabilan atau instabilitas politik sehingga pemerintahan daerah tidak efektif.³²³ Hal ini tidak sejalan dengan tujuan awal pilkada yang menghendaki adanya kepemimpinan kolektif untuk menjaga stabilitas politik dalam memajukan daerah dan menyejahterakan masyarakat daerah. *Ketiga*, Disharmoni ini berujung pada pengunduran diri wakil kepala daerah.

Karena maraknya fenomena wakil kepala daerah yang mundur sebelum berakhir masa jabatan, maka pemerintah merasa perlu mendefinisikan kembali jabatan tersebut.³²⁴ Keberadaan wakil kepala daerah perlu ditinjau kembali³²⁵ untuk mencegah munculnya rivalitas, ketidakbersamaan, perselisihan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akhirnya mengganggu jalannya pemerintahan di daerah.

Data kementerian dalam negeri mengungkapkan bahwa sebagian besar wakil kepala daerah berselisih dengan kepala daerah di era pemilihan langsung kepala daerah. Kemudian, ketidakharmonisan antara kepala daerah dan wakilnya berakhir dengan “pecah kongsi” atau pengunduran diri wakil kepala daerah.³²⁶ Hal ini memunculkan dugaan bahwa menempatkan wakil kepala daerah dalam satu paket dengan kepala daerah adalah bagian dari permasalahan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung.

³²³ Pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Siti Zuhro mengakui, rusaknya harmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah bisa menjadi penghambat pembangunan di daerah. Intrik politik antara keduanya kerap menyeretnyeret aparat birokrasi di daerah untuk mendukung kepala daerah atau mendukung wakil kepala daerah. Lihat dalam <http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/content/view/455184/>, diakses 12 Januari 2012

³²⁴ Mendagri Gamawan Fauzi mengusulkan pilkada nantinya hanya memilih kepala daerah saja, tidak satu paket dengan wakilnya. Menurut Gamawan, alasan tidak dipasangkannya kepala daerah dan wakilnya karena menilik pada kasus pemilihan kepala daerah di tahun 2010. Lihat dalam <http://www.detiknews.com/read/2011/12/27/150926/1800436/10/mendagri-harap-ruu-penghapusan-wakil-kepala-daerah-dibahas-awal-tahun>, diakses 12 Januari 2011

³²⁵ Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri Reydonnyzar Moenek mengatakan karena maraknya fenomena wakil kepala daerah yang mundur sebelum berakhir masa jabatan, maka pemerintah perlu mendefinisikan kembali jabatan tersebut. Keberadaan wakil kepala daerah perlu ditinjau kembali untuk mengurangi rivalitas, ketidakbersamaan, perselisihan dan sebagainya. Lihat dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/pemerintah-usulkan-kepala-daerah-tentukan-wakilnya-sendiri/15272>, diakses 12 Januari 2011.

³²⁶ Data Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa: dari 244 pilkada pada 2010 dan 67 pilkada pada 2011, hanya 6,15% pasangan kepala daerah berlanjut menjadi satu paket pasangan kembali. Adapun 93,85% kepala daerah dan wakilnya pecah kongsi dan membentuk tim sendiri-sendiri dalam pilkada. Lihat dalam <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/455184/>

Praktek ketatanegaraan menunjukkan bahwa ada beberapa faktor yang menjadi pemicu munculnya disharmoni antara wakil kepala daerah dengan kepala daerah. *Pertama*, pemilihan umum langsung satu paket antara kepala daerah dan wakil kepala daerah menuntut adanya koalisi. Seringkali koalisi yang terbentuk, hanyalah koalisi politik pragmatis, bukan koalisi permanen yang murni karena ideologi ataupun komitmen bersama membangun daerah. Biasanya, koalisis yang terjadi hanya memiliki tujuan untuk pemenangan pemilu, *kedua*, Ketidak cocokan karakter pribadi, ideologi, maupun visi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Ketiga*, wakil kepala daerah berambisi menjadi kepala daerah, yang ini memunculkan rivalitas pada pemilihan kepala daerah berikutnya; *keempat*, Meskipun dipilih berpasangan yang artinya sedari awal tidak hanya kepala daerah yang berjuang untuk mendulang suara untuk pemenangan, wakil kepala daerah juga berjuang dengan modal besar untuk memperoleh dukungan masyarakat, artinya keduanya sama-sama mengeluarkan modal untuk memenangkan pemilu. Namun, setelah terpilih Wakil kepala daerah tidak memiliki kewenangan yang signifikan dan menjadi subordinat dari kepala daerah.

Dalam optik negara hukum, dipersoalkannya kedudukan wakil kepala daerah dalam praktek bermuara pada asumsi bahwa wakil kepala daerah tidak diatur dalam konstitusi dan tidak ada penegasan dalam konstitusi untuk memilih kepala daerah secara langsung satu paket dengan gubernur, bupati dan walikota. Hal ini yang mengemuka dalam berbagai usulan mengenai peninjauan ulang kedudukan wakil kepala daerah.³²⁷ Akibatnya, jika ditinjau dari konsepsi negara hukum demokratis yang dianut Indonesia munculnya jabatan wakil kepala daerah tidak memiliki dasar

³²⁷ Menurut Gamawan Fauzi, alasan tidak dipasangkannya kepala daerah dan wakilnya karena menilik pada fakta kasus pemilihan kepala daerah di tahun 2010. Maka Kemendagri mengusulkan UU No 32 tidak satu paket lagi, disamping itu sebagai dasarnya adalah pasal 18 UUD 1945 tentang pemilihan kepala daerah yang tidak tegas mengatur pemilihan wakil kepala daerah harus berpasangan dengan wakilnya. Dalam UUD 1945 justru menyebutkan gubernur, bupati, walikota dipilih secara demokratis. Lihat dalam <http://kabarserasan.com/nasional/1030-mendagri-ke-depan-wakil-kepala-daerah-sebaiknya-dipilih-terpisah.html>, diakses 12 Januari 2012. Hal senada disampaikan oleh Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Reydonnyzar Moenek yang mengatakan, usulan agar wakil kepala daerah tak dipilih melalui pilkada memiliki landasan yuridis yang kuat. Ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 hanya mengamankan bahwa kepala daerah gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis, sedangkan nama wakil kepala daerah sama sekali tidak disebutkan. <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/455184/>, diakses pada 12 Januari 2012.

hukum yang kuat. Dengan kata lain, menempatkan wakil kepala daerah dalam pemilukada satu paket dengan kepala daerah adalah desain hukum yang meyalahi konstitusi. Benarkah demikian?.

1. Dasar Hukum dan Sejarah Jabatan Wakil Kepala Daerah

Pasca mencuatnya persoalan terkait wakil kepala daerah, dasar hukum kedudukan wakil kepala daerah dipersoalkan. Wakil kepala daerah dianggap tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat. Argumentasi yang dibangun adalah keberadaan jabatan tersebut tidak diatur dalam konstitusi, namun kenapa kemudian ada dalam peraturan perundang-undangan dan diatur untuk dipilih bersama dengan kepala daerah dalam satu paket?. Benarkah Jabatan Wakil Kepala Daerah tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat?.

Guna menjawab pertanyaan tersebut haruslah merujuk kepada konstitusi. Jika merujuk kepada UUD 1945 pasca amandemen memang tidak terdapat pengaturan tersurat mengenai wakil kepala daerah. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pasca Amandemen, hanya diatur mengenai pemilihan kepala daerah sebagaimana bunyi pasal tersebut: "*Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Peraturan tersebut tidak menyinggung mengenai kedudukan wakil kepala daerah dan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah akan diatur.

Hanya saja ketika menafsirkan secara sistematis pasal tersebut dalam satu kesatuan pasal 18, akan didapatkan dasar hukum bagi kedudukan jabatan wakil kepala daerah dan juga mekanisme pengisiannya. Dasar hukum tersebut terdapat dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

"Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

Jelas diatur dalam pasal *a quo* bahwa terkait pemerintahan daerah akan diatur dengan undang-undang. Hal ini, apabila ditafsirkan secara sistematis bermakna pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan pemerintahan daerah selanjutnya dapat

diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah sendiri menurut Hestu Cipto Handoyo dimaknai sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara didaerah.³²⁸ Dalam konteks ini wakil kepala daerah bisa diatur sebagai bagian dari eksekutif. Wakil kepala daerah berfungsi sebagai pendamping yang nantinya akan menggantikan kedudukan kepala daerah apabila berhalangan baik sementara ataupun tetap.³²⁹ Dengan demikian bisa dikatakan meskipun tidak memiliki dasar hukum yang tersirat, pengaturan kedudukan kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidaklah ilegal namun tetap merujuk pula pada konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Dalam hukum positif dasar hukum pengisian jabatan kepala daerah sendiri saat ini diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa:

"Kepala daerah sebagaimana ayat (1) dibantu satu orang wakil kepala daerah" Pasal 24 ayat (4), Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud ayat (3) untuk provinsi disebut wakil kepala gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Pasal Ayat (5), Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat didaerah yang bersangkutan.

Selain itu, dasar hukum wakil kepala daerah terdapat juga dalam Pasal 26 UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatur mengenai wakil kepala daerah dan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah.

- (1) *Wakil kepala daerah mempunyai tugas:*
- a. *membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;*
 - b. *membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;*
 - c. *memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;*
 - d. *memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;*
 - e. *memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. daerah;*
 - f. *melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan*

³²⁸ Hestu Cipto Handoyo. Loc.Cit., Hal 85.

³²⁹ Fungsi wakil kepala daerah diatur dalam Pasal UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008.

- g, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan,
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
 - (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya
 - (4) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) 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 usui partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD
 - (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 Rapat Paripurna DPRD
 - (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.
 - (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.

UU No. 22 tahun 2007 juga memberikan pijakan hukum kedudukan wakil kepala daerah khususnya dalam pemilihan umum. Pengaturan tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan pemilihan Umum yang mengatur bahwa: "*Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*".

Dalam hukum positif di Indonesia, dasar hukum pengisian jabatan wakil

kepala daerah diatur dalam undang-undang organik diatas namun tidak diatur secara tegas dalam konstitusi. Meskipun tidak diatur tegas dalam konstitusi, wakil kepala daerah memiliki dasar konstitusional yang tersirat dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Ketiadaan dasar hukum kedudukan wakil kepala daerah secara tersurat ini hampir sama dengan UUD 1945 pra amandemen yang memberikan keleluasan kepada pembuat undang-undang untuk mengatur pemerintahan daerah termasuk didalamnya menentukan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Meskipun pasca amandemen UUD 1945 kedudukan wakil kepala daerah tidak tegas diatur dalam konstitusi, jika ditinjau dari praktek ketatanegaraan kedudukan wakil kepala daerah tidaklah ahistoris. Didalam praktek ketatanegaraan sebelum amandemen UUD 1945 wakil kepala daerah selalu diatur dalam UU Pemerintah Daerah.

Baik Kepala daerah maupun wakil kepala daerah di masa berlakunya UUD pra amandemen tidak disebutkan secara tersurat dalam konstitusi. UUD 1945 pra amandemen didalam batang tubuhnya juga tidak pernah menyebut jabatan kepala daerah maupun wakil kepala daerah.³³⁰ Namun, dalam perkembangan ketatanegaraan meskipun tidak diatur dalam konstitusi kedudukan wakil kepala daerah mendapat legitimasi dari UU untuk diatur kedudukan dan fungsinya. Mengingat UUD 1945 pra amandemen memberikan wewenang penuh kepada pembuat undang-undang untuk mengatur bagaimana pemerintahan daerah dijalankan termasuk mengenai pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.³³¹ Ini dapat ditafsirkan melalui pengaturan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasan pasalnya. Pasal 18 UUD 1945 mengatur bahwa: "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah istimewa*".

³³⁰ Lihat dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD 1945 pasca amandemen.

³³¹ Bagir Manan. Loc. Cit.

Selanjutnya penjelasan³³² pasal 18 menguraikan bahwa:

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidstaat", maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga. Daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Didaerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechtsfemeenschappen) atau bersifat daerah administratif belaka. Semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.³³³ Didaerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati daerah-daerah itu.

Berdasarkan uraian diatas, menurut pendapat penulis, dasar hukum diberlakukannya wakil kepala daerah sebelum UUD 1945 maupun pasca amandemen adalah konstitusional. Namun sifatnya adalah tersirat yang mana memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mengaturnya dalam berbagai UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, akan sangat tergantung dari pembentuk undang-undang akan menentukan kedudukan dan fungsi jabatan kepala daerah atau tidak. Dalam UUD 1945 pra amandemen yang akan diadakan adalah dewan perwakilan rakyat, pengaturannya jelas sebagaimana frasa berikut: "*diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.*" Sedangkan, wakil kepala daerah tidak diatur secara jelas seperti dewan perwakilan daerah (badan legislatif) yang diidealkan sebagai representasi rakyat yang berdaulat.

³³² Penjelasan UUD 1945 sendiri memiliki seringkali dianggap bukan dasar hukum mengingat penjelasan UUD 1945 adalah bagian yang terpisah dari UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI. Namun keraguan terhadap kekuatan hukum mengikat penjelasan UUD 1945 menjadi tidak beralasan pasca ditetapkannya dekrit presiden 5 Juli 1959, yang kembali mengukuhkan UUD 1945 sebagai dasar negara. Pada saat itu penjelasan UUD 1945 dimuat bersama-sama pembukaan dan batang tubuh dalam lembaran Negara No. 75 Tahun 1959. Kemudian dapat pula dilihat dalam Tap No. XX/MPRS/1966. Lihat dalam J.C.T. Soemangkir. Penetapan UUD Dilihat dari Segi ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Gunung Agung, 1984. Hal. 25.

³³³ Garis bawah oleh penulis

Meskipun demikian, bisa dikatakan jika merujuk kepada konvensi³³⁴ ketatanegaraan, jabatan wakil kepala daerah adalah sebuah kebiasaan. Jabatan wakil kepala daerah sudah ada sejak pertama kali pemerintahan daerah diatur, yakni melalui UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah sampai dengan saat ini. Pada dasarnya, tujuan pengaturan kedudukan wakil kepala daerah adalah untuk menjamin bahwa kepala daerah akan ada yang menggantikan jika berhalangan. Hal ini sebagaimana pendapat Logeman bahwa jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalankannya. Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi harus terus ada orang yang mewakilinya.³³⁵ Selain itu, dalam hukum tata negara positif seharusnya memuat kaidah mengenai siapa yang mewakili kepala daerah jika berhalangan melaksanakan tugas jabatannya. Pada umumnya, pejabat yang mewakili presiden adalah wakil presiden, yang mewakili kepala daerah adalah wakil kepala daerah. Diadakannya jabatan wakil sebenarnya dimaksudkan agar selalu ada pejabat yang dapat mewakili kepala daerah untuk sementara atau permanen apabila kepala daerah berhalangan.³³⁶

Apakah tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945 berarti tidak konstitusional? Apa dampaknya jika wakil kepala daerah tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat?. Tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945 belum tentu tidak konstitusional, mengingat kita tidak boleh hanya menafsirkan secara gramatikal saja batang tubuh UUD 1945, namun juga harus menggunakan metode penafsiran lain untuk memperoleh tafsir otentik. Salah satunya dapat dipahami bagaimana perdebatan yang terjadi dalam penyusunan UUD 1945 amandemen khususnya terkait dengan kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan pendekatan tafsir pembentuk undang-undang ini diharapkan diperoleh pemahaman kontekstual terhadap makna pasal. Berdasarkan penelusuran penulis terhadap naskah penyusunan

³³⁴ Menurut A.V Dicey, konvensi ketatanegaraan harus memenuhi ciri-ciri diantaranya: (i). Berkenaan dengan hal-hal dibidang ketatanegaraan; (ii). Konvensi tumbuh dan berlaku, diikuti dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara; (iii). Konvensi sebagai bagian dari konstitusi, apabila ada pelanggaran terhadapnya tidak dapat diadili oleh badan pengadilan. Lihat dalam Dahlan Thaib dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2008. Hal.130.

³³⁵ JHA. Logeman. *Loc. Cit.* Hal 129

³³⁶ Harun Alrasyid. *Op.Cit.* hal 72

UUD 1945, terdapat beberapa pendapat yang menyinggung tentang pemilihan kepala daerah diantaranya:

Mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung yang dikaitkan dengan pengaturannya dalam undang-undang otonomi daerah, oleh Ali Marwan Hanan diulas sebagai berikut. Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerah pun gubernur dan bupati, dan walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri.³³⁷

Merujuk pada perdebatan dalam penyusunan UUD 1945 amandemen mengenai Pasal 18 ayat (4), dari penelusuran penulis hanya ditemukan satu pendapat, terkait dengan bagaimana wakil kepala daerah seharusnya dipilih. Jakob Tobing selaku ketua Rapat PAH I menanggapi sekaligus mengusulkan agar gubernur dipilih oleh rakyat, tetapi wakilnya tidak perlu dipilih langsung. Jakob Tobing mengatakan sebagai berikut:

Para wakil, itu mengikatkan diri kita dengan lebih dari satu. Belum tentu. Apakah tidak lebih baik begini, ada daerah-daerah, bukan daerah. Ada negara-negara mempraktekkan sekedar ini, perbandingan. Gubernur itu memang dipilih langsung tetapi wakilnya tidak. Jadi memang di Presidennya dia pasangan kalau gubernur sih tidak. Jadi apakah lebih baik kita itu agak fleksibel saja. Toh undang-undang bisa mengatur itu kan tidak bertentangan. Hal lain adalah kita didepan, didepan atau belakang itu. Di belakang sepatutnya. Kalau yang menyangkut seperti ini DPD Dewan Perwakilan Daerah itu harus didengar pertimbangannya begitu. Jadi ada dinamika demokratis didalam. Jadi, diatur didalam undang-undang itu barangkali bisa lebih.³³⁸

Mencermati pendapat dari Jacob Tobing tersebut tersirat pesan bahwa pada dasarnya memang wakil kepala daerah diposisikan ada untuk mendampingi kepala daerah. Ini nampak dalam frasa “Gubernur itu memang dipilih langsung tetapi wakilnya tidak”. “Wakil” disini merujuk kepada wakil kepala daerah yang diusulkan untuk tidak dipilih secara langsung. Dengan demikian dalam konsepsi ketatanegaraan pada waktu pembahasan UUD 1945, wakil kepala daerah sudah dibicarakan keberadaannya. Kepala daerah diproyeksikan akan ada untuk mendampingi kepala daerah. Hanya saja dalam pengaturan tidak dicantumkan secara eksplisit di batang tubuh UUD 1945.

³³⁷ Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945. Buku IV Jilid II.* Jakarta: Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Cetakan Revisi. Agustus 2010. Hal 1182.

³³⁸ Ibid. Hal 1251

Mendasarkan pada hal tersebut, berarti UUD 1945 pada dasarnya memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang sebagai pemilik kewenangan mengatur (*legislation*) untuk menentukan untuk: (i). mengadakan jabatan wakil kepala daerah; dalam hal ini termasuk untuk menentukan jumlah wakil kepala daerah. (ii) tidak mengadakan jabatan wakil kepala daerah. Berkenaan dengan hal ini, dapatlah dilihat dalam tabel perkembangan pengisian jabatan wakil kepala daerah disepanjang sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam setiap UU yang mengaturnya, terdapat variasi cara pengisian jabatan wakil kepala daerah. UU No. 22 Tahun 1948 mengatur bahwa wakil kepala daerah ditunjuk apabila kepala daerah berhalangan. Penunjukan itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (wakil kepala daerah) disamping Jabatan kepala daerah. UU No. 5 Tahun 1974 mengatur bahwa wakil kepala daerah sudah merupakan jabatan permanen dengan pejabatnya yang merupakan pejabat karier. Jumlah wakil kepala daerah menurut UU ini sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Nampak bahwa tidak setiap pemerintahan daerah dalam UU memiliki pengaturan yang sama mengenai kedudukan wakil kepala daerah. Adapun untuk saat ini oleh UU No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa wakil kepala daerah adalah satu orang untuk setiap daerah otonom, yang dipilih satu paket dengan kepala daerah.³³⁹

Untuk memahami pengaturan sebuah undang-undang, penting kiranya merujuk pada teori perundang-undangan tentang fungsi undang-undang. Teori ini menjelaskan mengenai kapan dan untuk tujuan apa undang-undang dibentuk. Menurut Maria Farida,³⁴⁰ fungsi Undang-undang adalah: (i). Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. fungsi ini terlihat jelas dalam pasal-pasal UUD 1945 yang secara tegas mengatur hal-hal yang harus diatur dalam Undang-Undang; (ii). Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945; (iii). Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya; (iv). Pengaturan dibidang materi konstitusi, seperti: organisasi, tugas

³³⁹ Lihat Pasal 24 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004.

³⁴⁰ Lihat dalam Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius. Hal 217-221

dan susunan lembaga tinggi negara, tata hubungan antara negara dan warga negara dan antara warganegara yang perlu diatur dalam undang-undang. Dalam soal kedudukan wakil kepala daerah, undang-undang berfungsi sebagai pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945 meskipun tidak tegas-tegas diatur oleh konstitusi. Dengan demikian, bisa dimaknai bahwa pengaturan mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam undang-undang juga merupakan penjabaran konstitusi yang menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut aturan dasar dalam batang tubuh UUD 1945.

Selain itu, menurut Jimmly Asshiddiqie, sebuah lembaga dalam arti luas (jabatan) bisa muncul dan diatur dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Keberadaan lembaga-lembaga daerah tersebut dapat diatur dengan beberapa kemungkinan bentuk pengaturan, yaitu:³⁴¹

1. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam UUD
2. Lembaga daerah yang dibentuk berdasar atau diatur didalam undang-undang
3. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya.
4. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Daerah baik Perda Propinsi, Kabupaten atau Kota.

Merujuk pada dasar hukum pembentukan atau pengaturan lembaga negara maka saat ini pengaturan kedudukan wakil kepala daerah sebagai bagian dari unsur pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Legitimasi wakil kepala daerah sebagai lembaga negara pelaksana fungsi eksekutif daerah bersama dengan Kepala Daerah memperoleh legitimasi hukum dari undang-undang tentang Pemerintah Daerah.

2. Alasan Mengisi Jabatan Wakil Kepala Daerah

Persoalan ketidakharmonisan wakil kepala daerah dan implikasinya perlu diteliti lebih seksama, apakah memang disebabkan semata-mata karena kedudukan wakil kepala daerah yang dipilih satu paket dengan kepala daerah atau juga

³⁴¹ Jimmly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*. Op.Cit. Hal. 236

dikarenakan karena sebab lain. Sementara ini, *santer* terdengar kesimpulan bahwa ketidakharmonisan kepala daerah dan wakilnya disebabkan karena kesalahan kedudukan wakil kepala daerah yang dipilih bersama dalam satu paket dengan kepala daerah. Pemilihan langsung wakil kepala daerah bersama dengan kepala daerah bermasalah.

Kemudian muncul berbagai ide untuk menyelesaikan problematika tersebut, diantaranya: (i). memperkuat wakil kepala daerah dengan memperjelas dan mempertegas kewenangan yang dimiliki; (ii) menghapus kedudukan wakil kepala daerah; (iii). wakil kepala daerah tidak dipilih satu paket dengan kepala daerah namun nanti bisa dipilih oleh kepala daerah sendiri atau dipilih oleh DPRD dari Pegawai Negeri Sipil .

Untuk mengetahui bagaimana sebaiknya wakil kepala daerah diatur penting kiranya memahami apa sebenarnya yang dikehendaki dari kedudukan wakil kepala daerah. Konsepsi wakil dalam sebuah organisasi adalah untuk menjadi pendamping bagi pemimpin dan sebagai “ban serep” jika pemimpin berhalangan. Konsepsi ini adalah untuk mengantisipasi adanya kekosongan pemangku jabatan kepala daerah.

Oleh karena itu, jikalau nantinya usulan wakil kepala daerah dihapuskan diterima, berarti memiliki konsekuensi, harus ada klausul antisipasi baru untuk menggantikan kepala daerah yang berhalangan. Harus dipersiapkan mekanisme penggantian yang dapat menjamin terpilihnya kepala daerah yang memiliki kualifikasi sama dengan yang akan digantikan.

Menurut Harun Alrasid, kualifikasi seorang wakil haruslah sama dengan yang digantikan. Bahwa diadakannya wakil memang dimaksudkan agar selalu ada pejabat yang dapat mewakili pimpinan (kepala daerah) untuk sementara.³⁴² Artinya pengisian jabatan kepala daerah haruslah tetap menjunjung tinggi prinsip pemilihan yang demokratis. Sehingga nanti wakil kepala daerah yang dipilih harus memiliki legitimasi dan akuntabilitas yang sama seperti yang diharapkan ketika dipilih secara langsung dalam satu paket. .

³⁴² Harun Alrasyid, Op. Cit., Hal 72.

Untuk mengkaji bagaimana sebaiknya wakil kepala daerah dipilih, penting untuk mengingat kembali filosofi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dilaksanakan enam tahun terakhir ini, yang diantaranya adalah: (i). agar terjadi penguatan demokratisasi di tingkat lokal, khususnya berkaitan dengan legitimasi politik; (ii). pilkada diharapkan dapat dibangun dan diwujudkan akuntabilitas pemerintah lokal; (iii). adanya *check and balances* antara lembaga-lembaga negara; (iv). Adanya peningkatan kualitas kesadaran dan pendidikan politik masyarakat.³⁴³ Demikian pula, pemilihan wakil kepala daerah melalui pemilihan umum dengan mekanisme satu paket dengan kepala daerah, pada dasarnya hendak mewujudkan cita demokratisasi ditingkat lokal dengan terpilihnya calon-calon yang memiliki legitimasi yang kuat dan akuntabilitas yang jelas, yakni kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh rakyat yang berdaulat.

C. Pemilihan Demokratis Tidak Harus Dimaknai Dengan Pemilihan Langsung

Untuk memahami makna pemilihan kepala daerah secara demokratis haruslah merujuk kembali pada tafsir Pasal 18 E UUD 1945 terkait pengisian jabatan gubernur, bupati dan walikota yang "dipilih secara demokratis". Lantas Bagaimana caranya agar diperoleh pemaknaan yang konstitusional? Dapat dilakukan dengan; (i). Menggali makna melalui penafsiran; (ii). Mencari tafsir otoritatif Undang-Undang Dasar 1945; (iii). Mencari tafsir berdasarkan doktrin para ahli. Dengan menggunakan ketiga cara tersebut sekiranya dapat diketemukan pemaknaan yang tepat terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut.

Dengan pemaknaan secara gramatikal bisa dimaknai bahwa demokratis berarti pemilihan kepala daerah pada prinsipnya harus menjunjung tinggi prinsip demokrasi. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana demokratis dioperasionalkan dalam definisi hukum. Sebagaimana di ulas dalam rumusan pertama, bahwa pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung pada dasarnya tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat. Konstitusi sendiri tidak memberikan penjelasan terkait pasal tersebut. Untuk mengetengahkan pembahasan yang

³⁴³ Leo Agustino. Hal. 10-11.

komprehensif, penulis akan memberikan beberapa ulasan terkait upaya pemaknaan terhadap frasa "dipilih secara demokratis" dalam pemilihan kepala daerah.

Penafsiran secara teleologis berdasarkan maksud pembentuk UUD 1945 merupakan alternatif terbaik untuk memahami makna otentik dari pasal konstitusi. Jika membaca naskah akademik UUD 1945 ditemukan perdebatan yang alot mengenai perumusan pasal ini. Meskipun akhirnya politik hukum yang ada menentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan jalan pemilihan secara demokratis.

Berikut adalah beberapa petikan perdebatan³⁴⁴ yang sekiranya dapat menggambarkan betapa alotnya pembahasan pembentukan pasal 18 ayat (4) tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam rapat PAH I.

Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 yang membahas mengenai Pemerintahan Daerah, terkait pengisian jabatan kepala daerah, Slamet Effendi Yusuf selaku Ketua Rapat PAH I 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...*"³⁴⁵.

Hobbes dari PDIP selanjutnya mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.

"Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal inikan 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".

Hatta Mustofa dari F-PG mengajukan dua alternatif tentang pemilu lokal untuk pemerintah daerah sebagai berikut: "*Alternatif 1 yang tadi (dipilih langsung*

³⁴⁴ Lihat lebih lanjut dalam Ibid, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 hal Hal. 1214, 1249, 1250, 1252, 1253, 1254, 1255-1263

³⁴⁵ Op.Cit., Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945. Hal. 1990.

oleh rakyat), alternatif dua gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.

Soedijarto dari F-UF menanyakan metode pemilihan kepala daerah sebagai berikut: *”Sebenarnya mengenai kemarin kalau tidak salah pernah ada diskusi bahwa berbeda dengan bupati gubernur ada fungsi mewakili pemerintah pusat. Apa proses pemilihannya harus sama dengan bupati dan gubernur dengan fungsi yang berbeda itu sebetulnya, itu masalahnya itu hanya itu saja”*.

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan jalan keluar perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah sebagai berikut:

”Perdebatan mengenai dengan cara apa pengisian jabatan kepala daerah akan dilakukan terjadi pada saat pembahasan pasal mengenai pemerintahan daerah. Terdapat dua alternatif, yakni pertama ditegaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah akan dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih secara demokratis yang ini membuka peluang selain dipilih langsung oleh rakyat juga bisa dipilih oleh DPRD, yang ini nanti mekanismenya diserahkan kepada pembuat UU..

Melihat perdebatan begitu panjang dan belum menghasilkan kesepakatan terkait bagaimana pengisian jabatan kepala daerah. Jakob Tobing selaku ketua rapat, meminta anggotanya untuk berfikir mendalam dan arif agar tercapai kesepakatan.³⁴⁶ Untuk memberikan usulan jalan tengah, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG tidak mempermasalahkan apakah itu pemilihan langsung atau tidak langsung, yang penting adalah pengaturan indikator-indikator pemilihan tersebut.³⁴⁷ Sementara itu, Valina Singka Subekti dari F-UG mengusulkan untuk memberikan solusi sementara mengingat bagaimana mekanisme pemilihan presiden juga belum ditentukan. Menurutnya, gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis dalam arti bisa dilaksanakan secara langsung ataupun tidak langsung karena berkaitan dengan keputusan kapan pemberlakuannya nanti.³⁴⁸ Usulan Valina didukung oleh Patarani Siahaan dari F-PDIP, yang menyambut positif usulan pemilihan secara demokratis karena memang sesuai dengan aspirasinya. Sementara dari Ali Hardi Kiadidemak dari

³⁴⁶ Ibid 1255-1256

³⁴⁷ Ibid.. 1258

³⁴⁸ Ibid. 1259

F-PP menolak usulan tersebut dan tetap sependapat bahwa pemilihan baik presiden maupun kepala daerah di semua tingkatan dipilih secara langsung.³⁴⁹

Merujuk kepada pandangan para pembuat UUD 1945 yang tercermin dalam perdebatan konsep pengisian jabatan kepala daerah diatas dapat diketemukan gambaran bahwa pada dasarnya pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dalam konstitusi diputuskan setelah melalui diskusi yang alot, yang akhirnya melahirkan rumusan "dipilih secara demokratis". Menurut pandangan para pembentuk Undang-Undang dasar nampak bahwa pengisian jabatan kepala daerah tidaklah harus dilakukan dengan pemilihan secara langsung, namun ada alternatif lain yakni secara tidak langsung melalui wakil rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Yang utama sebenarnya adalah pada koridor pemilihan yang demokratis.

Untuk memperkuat argumentasi bahwa pemilu kepala daerah tidak harus dimaknai secara langsung. Berikut adalah petikan keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada Sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara Judicial Review UU No.32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 yang mengatakan bahwa:

"Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden, sementara pendapat lain menghendaki tidak dilaksanakan secara langsung".

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan, rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hal ini sebagaimana pendapat mahkamah konstitusi berikut ini:

Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan ke dua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat

³⁴⁹ Ibid. 1261

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 tersebut 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 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 dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materil 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

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku;³⁵⁰

Berbicara tentang demokrasi dari segi implementasinya, maka secara teoritik menurut Inu kencana terdapat dua model, yaitu: (1) demokrasi langsung (*direct democracy*) dan (2) demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau dikenal dengan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung terjadi apabila rakyat mewujudkan kedaulatannya pada suatu negara dilakukan secara langsung. Pada demokrasi langsung lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota) dilakukan rakyat secara langsung melalui pemilu. Begitu juga dengan pemilihan anggota parlemen dilakukan secara langsung. Sedangkan, demokrasi tidak langsung terjadi apabila untuk mewujudkan kedaulatannya rakyat tidak secara langsung memilih pihak eksekutif, melainkan melalui lembaga perwakilan, dengan demikian demokrasi tidak langsung disebut demokrasi perwakilan.³⁵¹

Kenyataannya, sekarang ini dalam menjabarkan maksud dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung yang ditetapkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak hanya untuk memilih kepala daerah namun juga wakil kepala daerah secara langsung dalam satu pasangan calon. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara Pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.”

Perkembangan terbaru dewasa ini, yakni adanya usaha dari pemerintah untuk meninjau ulang pengisian jabatan kepala daerah dengan mengembalikan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah khususnya gubernur ke DPRD seperti halnya pemilihan yang diterapkan pada masa berlakunya UU No.22 Tahun 1999. Gagasan diatas tidak dilarang konstitusi, mengingat asalkan dengan tetap memegang teguh prinsip demokrasi. Yang menjadi persoalan adalah apakah masalah-masalah yang terjadi selama ini akan selesai dengan mengembalikan mekanisme pengisian

³⁵⁰ Op. Cit. Putusan MK No. 072-073/ PUU-III. Hal. 109-110.

³⁵¹ Lihat dalam Konstitusionalisme Demokrasi. Op. Cit. Hal. 256.

tersebut kepada DPRD. Padahal jika membuka kembali catatan sejarah. Munculnya gagasan pemilukada langsung adalah untuk mengoreksi berbagai persoalan yang diakibatkan pengisian jabatan kepala daerah berada ditangan DPRD.

D. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Istimewa

Isu tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta belum juga surut meskipun pernyataan Presiden terhadap persoalan pengisian jabatan kepala daerah sudah terlewat. RUU Keistimewaan Yogyakarta yang belum selesai hingga tulisan ini dibuat menjadi salah satu alasan. Akan seperti apa masa depan keistimewaan Yogyakarta, yang salah satunya dicirikan dengan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara turun temurun dari raja kasultanan dan pakualaman masih menjadi perdebatan.³⁵² Pada dasarnya, reaksi penolakan warga Yogyakarta terhadap pernyataan Presiden beberapa waktu yang lalu, yang mengkritik mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Yogyakarta yang dinilai tidak demokratis adalah bentuk kekhawatiran akan hilangnya keistimewaan Yogyakarta. Penolakan tersebut ditandai dengan aksi puluhan ribu warga DIY yang memenuhi halaman gedung DPRD DIY hingga meluber ke Jalan Malioboro ketika mengikuti Rapat Paripurna DIY yang akhirnya memutuskan jabatan Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan.³⁵³

Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah, kasus DIY sebenarnya menjadi preseden untuk mengingatkan pada persoalan implikasi penerapan kebijakan pengisian pemilihan langsung kepala daerah terhadap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Daerah Istimewa. Tidak dipungkiri bahwa terdapat mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang berbeda di beberapa daerah Istimewa dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut menjadi salah satu bentuk keistimewaan daerah.

³⁵² Bentuk keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta adalah kedudukan Kepala Pemerintahan yakni Gubernur dan Wakil Gubernur dengan cara pengangkatan langsung terhadap raja kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman, Diakuinya kerajaan didalam NKRI

³⁵³ Lihat Kompas. 13 Desember 2010

Menurut Logeman, negara adalah organisasi jabatan.³⁵⁴ Merujuk pada konsepsi negara sebagai sebuah organisasi jabatan, tentunya negara sebagai organisasi memiliki fungsi untuk mencapai tujuan bernegara. Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia termaktub dalam pembukaan UUD 1945 yang pada intinya hendak mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Sebagai alat, organisasi itu dapat diciptakan, diubah atau dihapuskan demi pencapaian tujuan. Diberikannya sifat, sebutan, dan atau kedudukan istimewa ataupun khusus bagi suatu daerah adalah atas pertimbangan agar daerah yang bersangkutan dapat menjadi alat yang lebih baik demi pencapaian tujuan, karena kondisi spesifik bagi daerah-daerah tersebut memang menghendaki demikian. Alat yang baik harus sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. Itulah segi filsafat administrasi yang melandasi eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.³⁵⁵

Selain Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sejak tahun 2001, daerah istimewa di Indonesia bertambah yakni melalui UU No. 21 tahun 2001 dengan diterapkan Otonomi khusus untuk Papua.³⁵⁶ Saat ini UU tersebut telah diperbaharui dengan UU No.35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Tidak ada penyebutan yang seragam untuk daerah yang memiliki kekhususan, keistimewaan di Indonesia. Hal ini nampak dari penyebutan yang berbeda dari masing-masing daerah yang dikategorikan daerah istimewa, daerah khusus, maupun otonomi khusus. Oleh UUD 1945 daerah-daerah tersebut disebut sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa.³⁵⁷

³⁵⁴ Op.Cit. Logeman. Hal. Hal.117.

³⁵⁵ Sujamto. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Hal. 88-89.

³⁵⁶ Sebelum bergabung dengan Indonesia, Papua dikenal dengan Irian Barat. Setelah bergabung dengan Indonesia Irian Barat dikenal dengan nama Irian Jaya. Nama Papua mulai digunakan sejak tanggal 1 Januari 2009 yang diberikan pada masa Presiden Abdurrahman Wahid. Pemberian Otonomi Khusus Papua dilakukan pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri. Lihat dalam Syamsul Hadi, dkk. *Disintegrasi Pasca Orde Baru, Negara Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Yayasan Obor. 2007. Hal. 131-133.

³⁵⁷ Lihat dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.

1. Dasar Hukum

Sejarah pengakuan daerah istimewa bisa kita tinjau dari konstitusi yang berlaku di Indonesia. Pasca kemerdekaan, pengakuan terhadap daerah istimewa di Indonesia berawal dari butir II Penjelasan pasal 18 UUD 1945 jelaslah bahwa "daerah istimewa" itu dibedakan dalam dua kelompok yaitu apa yang disebut dengan *zelfbesturende landschappen* atau daerah swapraja dan *volksgemeenschappen* atau Desa dan yang setingkat dengan itu, dalam penjelasan pasal 18 tersebut disebutkan secara kongkrit contoh-contoh seperti nagari di Minangkabau dan marga di Palembang. Jika ditilik dari penjelasan UUD 1945 maka pada dasarnya DIY adalah daerah yang memiliki keistimewaan sesungguhnya. Dengan alasan bahwa Daerah otonomi khusus Aceh maupun DKI Jakarta tidak berasal dari kategori daerah istimewa sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 yang lama.

Pasca amandemen UUD 1945 pengaturan mengenai daerah istimewa terdapat dalam Pasal 18 B ayat (1) yang menyebutkan bahwa :"*Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*".

Dengan ketentuan tersebut, jelaslah untuk saat ini pengaturan sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 pra amandemen sudah tidak berlaku. Saat ini tidak berlaku karena sudah dihapus dan digantikan dengan rumusan yang baru. Dengan demikian, merujuk pada Pasal 18 B ayat (1), dasar hukum dari sebuah daerah istimewa yang berlaku saat ini adalah ketentuan undang-undang. Jika dalam undang-undang ditetapkan sebagai daerah istimewa maka daerah tersebut masuk dalam kategori daerah istimewa.

UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan jaminan pengaturan terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa dalam Pasal 2 ayat (8) yang menyatakan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam undang-undang", serta pasal 225 yang menegaskan bahwa: "Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dalam undang-undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

Tabel. II
 Dasar Hukum dan Bentuk Keistimewaan
 Satuan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Istimewa

| Daerah Istimewa Aceh | Daerah Istimewa Yogyakarta | Daerah Khusus Ibukota Jakarta | Otonomi Khusus Papua |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. - undang-Undang Nomor 44 tahun 2003 . - Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam - UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh | <ul style="list-style-type: none"> - Pasal 5 ayat (1), pasal 20 ayat (1), pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar, Maklumat Wakil Presiden tanggal 10 Oktober 1945 No. X. dan Pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang undang No. 22 tahun 1948; - Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Jo. Undang-undang No. 19 tahun 1950 tentang perubahan undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan daerah istimewa jogjakarta - Pasal 91 a UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah - Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah - Pasal 231 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - Aturan Peralihan UUD 1945 | <ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B - UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No. Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang - UU No. 29 tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia | <ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua - Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua - UU No.35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang |
| <p>Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi Otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia</p> | <p>Kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Daerah yang meliputi daerah kesultanan jogjakarta dan daerah paku alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Jogjakarta (DIY). Daerah istimewa jogjakarta adalah setingkat dengan propinsi. Pemerintah daerah istimewa jogjakarta berkedudukan di kota jogjakarta. .</p> | <p>Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia</p> | <p>Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> |
| <p>Keistimewaan Aceh antara lain meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - penyelenggaraan kehidupan beragama syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama; - penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam; - penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam; - peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan - Pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalamrangka penyelenggaraan otonomi khusus adalah Qanun. | <p>Keistimewaan yang dimiliki DIY meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pengisian jabatan Kepala Pemerintahan yakni Gubernur dan Wakil Gubernur dengan cara pengangkatan langsung kepada Raja Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman - Diakuinya sebuah kerajaan (dulu daerah swapraja) didalam NKRI | <p>Kekhususan DKI Jakarta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provinsi DKI sebagai daerah otonom yang otonominya hanya diletakan pada tingkat provinsi sehingga dalam wilayah Propinsi DKI tidak dibentuk kab/kota yang berstatus otonom. - Propinsi dibagi dalam wilayah Kota/kabupaten administrasi yang dipimpin oleh Walikota/Bupati yang berasal dari PNS dan diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD. - Sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional | <p>Kekhususan Papua, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gubernur hanya boleh dari ras Melanesia. - Memiliki DPRP (setingkat dengan DPRD) - Dibentuk Majelis Rakyat Papua (Representasi Kultural yang mewakili masyarakat asli Papua). - Berhak mengadakan kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama. - Punya hak mendapat bagi hasil pajak dan sumber daya alam - Dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah provinsi Papua Barat. |

Sumber: Dirangkum penulis dari peraturan perundang-undangan terkait.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
 Arif Maulana, FH UI, 2012**

2. Pengisian Jabatan Sebagai Bentuk Keistimewaan

Daerah yang memiliki status satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa diakui oleh konstitusi. Pengakuan tersebut diberikan dengan tujuan agar pemenuhan kebutuhan daerah otonom yang memiliki kekhususan agar daerah dapat mencapai tujuan pemerintahan dengan lebih baik. Setiap daerah yang disebut satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa memiliki bentuk keistimewaan sendiri-sendiri.

Menurut UU No. 22 Tahun 1948 (yang juga menjadi landasan UU Nomor 3 Tahun 1950 mengenai pembentukan DIY), Pemerintahan di Daerah Istimewa tidak berbeda dengan daerah biasa. Perbedaan yang menjadikan Daerah Yogyakarta istimewa adalah mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerahnya yakni melalui pengangkatan kepala daerah dan juga keleluasaan untuk memiliki wakil kepala daerah. Selain itu, alasan keistimewaan Yogyakarta diakui oleh pemerintahan RI menurut UU No. 22 Tahun 1948 (yang juga menjadi landasan UU Nomor 3 Tahun 1950 mengenai pembentukan DIY), adalah Yogyakarta mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia sudah mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa (*zelfbestuure landschappen*).

Untuk dapat membaca pasal UUD 1945 secara tepat, UUD 1945 haruslah dibaca secara sistematis. Pembacaan terhadap sebuah pasal haruslah dikaitkan dengan pasal-pasal yang lain. Mengingat pada dasarnya UUD 1945 adalah satu kesatuan hukum yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Demikian pula ketika membaca pasal terkait pengisian jabatan kepala daerah. Pemaknaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 harus juga disandingkan dengan pembacaan terhadap Pasal 18 B ayat (1) yang menegaskan bahwa: "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Mengingat bahwa Pasal 18 B ayat (1) ini adalah landasan konstitusional bagi seluruh daerah istimewa di Indonesia.

Terkait dengan pelaksanaan demokrasi perwakilan dalam sebuah negara, khususnya di daerah istimewa, kiranya penting untuk mengutip pendapat dari Joeniarto yang mengatakan bahwa:

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

“Walaupun pada dasarnya negara-negara menjalankan sistem demokrasi dan menyelenggarakannya dengan jalan perwakilan, tetapi cara yang dipergunakan oleh masing-masing negara ternyata banyak berbeda antara negara satu dengan negara lain. Walaupun tentu disana sini terdapat juga kesamaan. Adapun perbedaan itu tidak menunjuk pada hal yang tertentu tetapi menunjuk kepada bermacam-macam soal. Pendek kata didalam menyelenggarakan sistem demokrasi dengan jalan perwakilan ini masing-masing negara mempunyai cara sendiri-sendiri yang disesuaikan menurut kebutuhan serta keadaan daripada masing-masing negara itu sendiri. Adapun perbedaan itu dapat menunjuk pada cara penunjukan dari wakil-wakil rakyat, dapat pula mengenai cara penyusunan daripada wakil-wakilnya, pengambilan keputusan dalam badan perwakilan, hubungan antara badan perwakilan dengan badan-badan lainnya khususnya badan yang menyelenggarakan pemerintahannya, tugas dan wewenangnya daripada badan-badan perwakilan dan lain-lain lagi. Semua itu menunjukkan bahwa jarang sekali ketatanegaraan suatu negara sepenuhnya akan sama dengan ketatanegaraan yang lainnya meskipun dasarnya sama yaitu akan menyelenggarakan suatu sistem pemerintahan oleh rakyat dengan jalan perwakilan.”³⁵⁸

Disamping itu, untuk memahami kedudukan daerah istimewa kaitannya dengan pengisian jabatan, haruslah kiranya merujuk kepada tafsir konstitusi oleh Mahkamah konstitusi berkenaan dengan keistimewaan daerah yang berkenaan dengan pengisian jabatan kepala daerah.

“Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan ke dua 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 1945.³⁵⁹

Mendasarkan pada putusan Mahkamah konstitusi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya pemilihan secara demokratis dimaksudkan untuk mengakomodir adanya mekanisme pemilihan kepala daerah pada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Karenanya, tidak dapat ditafsirkan bahwa pemilihan demokratis harus dimaknai seragam dengan pemilihan langsung oleh rakyat.

³⁵⁸ Op.Cit. Joeniarso. Hal. 25.

³⁵⁹ Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004. Op. Cit. Hal 109.

Pengisian jabatan kepala daerah adalah salah satu bentuk nyata dari keistimewaan atau kekhususan sebuah daerah, Saat ini kekhususan tersebut dimiliki oleh tiga daerah diantaranya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, DKI Jakarta, dan Papua. Ketiga daerah tersebut memiliki keistimewaan untuk menggunakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang tidak harus secara langsung melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008. Adapun untuk daerah Nangroe Aceh Darusalam tetap mengacu kepada UU *a quo*, hanya saja dalam UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang mengakui adanya partai politik lokal yang juga berhak untuk mencalonkan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati juga walikota dan wakil walikota sebagaimana diatur dalam pasal 75 ayat (1) dan Pasal 91 UU *a quo*.

Pasal 75 ayat (1) berbunyi :

“Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal”. ayat (1) “Partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal ataugabungan partai politik dan partai politik lokal dapat mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur,bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota

Pasal 91 ayat

Ayat (1) Partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal ataugabungan partai politik dan partai politik lokal dapat mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur,bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota

ayat (2)Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, ataugabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendaftarkan pasangancalon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRAatau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehansuara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRA di daerah yang bersangkutan.

Ayat (3)Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, ataugabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimanadimaksud pada ayat (2) wajib membuka kesempatan yangseluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yangmemenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2).

Pengisian jabatan Gubernur DIY sendiri sampai dengan saat ini dilakukan melalui mekanime penetapan dalam hal ini Sultan Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman Yogyakarta otomatis ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur.

Setelah sebelumnya DPRD mengajukan permohonan kepada Presiden untuk mengeluarkan surat keputusan pengangkatan gubernur.³⁶⁰

Mekanisme Pengisian Jabatan kepala daerah di DKI Jakarta memiliki kekhususan mengingat DKI adalah Ibukota Negara. Untuk gubernur pemilihan dilakukan sama dengan daerah lainnya, yakni melalui pemilihan umum kepala daerah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU No. 29 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa: "Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang wakil gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Adapun pelaksanaannya menurut persyaratan dan tatacara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.³⁶¹ Adapun untuk mekanisme pengisian jabatan walikota, dilakukan melalui pengangkatan oleh gubernur dengan pertimbangan DPRD, seperti yang dinyatakan didalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 29 Tahun 2007: "Walikota/ Bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Propinsi DKI Jakarta dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan". Adapun wakil bupati dan walikota juga diangkat oleh Gubernur, tetapi tanpa melalui pertimbangan DPRD.³⁶²

Berbeda dengan daerah istimewa lainnya, didaerah Otonomi Khusus Papua mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak diatur secara jelas. Adapun mekanisme pengisiannya hanya tersurat dalam tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), yang mana Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih oleh DPRP untuk kemudian pengangkatannya diusulkan kepada Presiden,³⁶³ setelah sebelumnya mendapat pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur

³⁶⁰ Lihat Pasal 91 huruf b UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur bahwa, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya".

³⁶¹ Lihat dalam UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

³⁶² Ibid. Pasal 19 UU No. 29 Tahun 2007,

³⁶³ Pasal 7 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa: "*DPRP mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih gubernur dan wakil gubernur; b. mengusulkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia*".

dan Wakil Gubernur dari Majelis Rakyat Papua (MRP).³⁶⁴ Perbedaan tatacara pemilihan ini selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).³⁶⁵ Terhadap mekanisme pemilihan bupati dan walikota tidak diatur dalam UU *a quo*. Dengan demikian ketentuan pengisian jabatan bupati atau walikota merujuk pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.



³⁶⁴ Ibid. Pasal 20 ayat (1) huruf a, yang menyatakan: "*MRP mempunyai tugas dan wewenang: a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan DPRD*".

³⁶⁵ Ibid. Pasal 11 ayat (3).

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap permasalahan penelitian dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

3. Perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengalami perubahan dari masa ke masa. Perubahan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut dipengaruhi dan ditentukan oleh corak peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh rezim pemerintahan yang berlaku. Mengingat dalam konstitusi yang berlaku sebelum amandemen, tidak ada ketentuan yang membatasi bagaimana pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan. Sejak kemerdekaan mulai dari periode Demokrasi parlementer sampai dengan berakhirnya masa orde baru pernah diterapkan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang berbeda-beda baik melalui pengangkatan, pemilihan, baik langsung maupun tidak langsung. Pasca reformasi pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan harus melalui pemilihan yang demokratis. Pemilihan tersebut dapat dimaknai dengan pemilihan langsung maupun tidak langsung dengan ketentuan berpegang pada prinsip demokrasi. Saat ini, pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan secara langsung melalui mekanisme pemilihan umum.
4. Pengisian jabatan melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku saat ini tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat. Dasar hukum pelaksanaannya lebih didasarkan pada politik hukum dari pembentuk undang-undang yang menafsirkan makna pemilihan demokratis sebagai pemilihan umum.
 - a. Kedudukan dan pemilihan umum untuk memilih wakil kepala daerah yang dilaksanakan satu paket dengan kepala daerah adalah konstitusional meskipun tidak diatur tegas dalam konstitusi. Pengaturan lebih lanjut

pengisian jabatan wakil kepala daerah oleh konstitusi diserahkan kepada pembuat undang-undang.

- b. Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis tidak harus dimaknai dengan pemilihan langsung untuk seluruh daerah. Menurut konstitusi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berbeda-beda untuk setiap daerah termasuk untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa.

B. SARAN

Adapun saran penulis terkait dengan permasalahan penelitian yang dikaji antara lain adalah:

1. Seharusnya setiap kebijakan pemerintahan yang diberlakukan tunduk pada kepada ketentuan konstitusi sebagai perwujudan kehendak rakyat dalam negara hukum demokratis, demikian pula mengenai penentuan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah seharusnya merujuk kepada ketentuan yang telah digariskan oleh konstitusi.
2. Kedepan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kewenangan penafsir konstitusi seharusnya memberikan putusan yang jelas dan tegas terkait permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Agar putusan tersebut tidak menimbulkan keragu-raguan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi adalah tafsir sah konstitusi. Selain itu, sebaiknya di masa depan Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan baru yakni *Constitutional Question* untuk dapat memberikan tafsir terhadap pasal-pasal konstitusi tanpa harus melalui permohonan pengujian Undang-Undang. Sehingga, ke depan akan ada mekanisme yang lebih sederhana untuk mengetahui tafsir sah konstitusi. Harapannya, di masa depan tidak ada lagi ambiguitas makna konstitusi yang mengakibatkan pembentuk undang-undang menerapkan hukum yang tidak memiliki dasar konstitusional yang kuat.
3. Saat ini pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah akan ditinjau ulang oleh Pembentuk undang-undang. Muncul wacana mengembalikan pengisian

jabatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan tidak langsung kepala daerah oleh DPRD. Menurut saya, hal tersebut tidak melanggar ketentuan konstitusi. Hanya saja, yang harus diperhatikan adalah mengembalikan ke pemilihan tidak langsung adalah bentuk kemunduran proses demokrasi dan bukan jaminan akan memperbaiki keadaan. Sebaiknya, pembentuk undang-undang melihat kembali sejarah penentuan pemilihan langsung kepala daerah. Pemilihan langsung sebaiknya tetap dipertahankan dengan catatan harus dilakukan perbaikan terhadap berbagai kelemahan yang ada dengan mengupayakan efektifitas penyelenggaraan pemilu dan tetap menjaga tegaknya prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini dengan tujuan agar demokratisasi mampu memberikan dampak kesejahteraan kepada masyarakat bukan sebaliknya.

4. Wacana penghapusan jabatan wakil kepala daerah menurut saya tidak strategis mengingat filosofi adanya wakil adalah untuk menjamin bahwa tidak akan ada kekosongan jabatan kepala daerah ketika kepala daerah nanti berhalangan sementara ataupun tetap. Oleh karena itu, sebaiknya wacana penghapusan jabatan wakil kepala di sikapi dengan penolakan. Selain itu, penulis kurang sependapat dengan wacana pemilihan wakil kepala daerah yang terpisah dari kepala daerah dengan menggunakan mekanisme berbeda. Wakil kepala daerah ditunjuk dan diangkat oleh DPRD sementara Kepala Daerah tetap dipilih langsung oleh rakyat. Hal tersebut akan mengakibatkan perbedaan legitimasi dan akuntabilitas dari seorang wakil kepala daerah dan kepala daerah. Terlebih ketika wakil kepala daerah menggantikan posisi kepala daerah yang berhalangan sementara atau tetap. Sebaiknya wakil kepala daerah tetap dipilih langsung oleh rakyat. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah secara langsung bukan sebab utama ketidakharmonisan wakil kepala daerah dengan kepala daerah. Pengaturan hubungan antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah dan penguatan kedudukan dan fungsi wakil kepala daerahlah yang harus dievaluasi dan dipertimbangkan bukan dengan penggantian sistem pengisian jabatan wakil kepala daerah.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

DAFTAR PUSTAKA

- Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum: Analisis Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 sampai dengan 2004*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia. 2007.
- Amrah Muslimin. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni. 1986.
- Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Press. 2003.
- _____. *Teori Hukum dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- _____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. 2005.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Alumni. 1993.
- Bhenyamin Hoessain. *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. 2009
- B. Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta. 2003.
- Cornelis Lay. "Otonomi Daerah an Ke-Indonesiaan" dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Relajar. 2003.
- Dahlan Thaib. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty. 1989.
- Dahlan Thaib dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2008.
- Dian Bakti Setiawan. *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2011.

- Dhurorudin Mashad, dkk. *Konflik antar elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta. 2005.
- Firmansyah Arifin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*.Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. 2005.
- Hassan Shadily. *Ensiklopedi Umum*. Jakarta: Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin. 1977.
- Harun Alrasid. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti. 1999.
- _____. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Jakarta: Universitas Indonesia. 2004.
- Hariadi SN dan Tri Agung Kristanto, et. all. *Monarki Yogya Inkonstitusional?*. Jakarta: Kompas. 2010.
- Irwan Sudjito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*.Jakarta: Rieneka Cipta. 1990.
- Jimmy Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve. 1994.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas. 2010.
- _____. "Bung Hatta; Bapak Kedaulatan Rakyat: Gagasan dan Tradisi Kedaulatan Rakyat di Indonesia" dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan rakyat Memperingati Satu Abad Bung Hatta*. Jakarta: Yayasan Hatta. 2002.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konpress.
- _____.*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005.
- _____. *Struktur Ketatanegaraan RI pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press. 2005.
- _____.*Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konpress. 2006.
- JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan.Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve.1954.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

- JJ. Von Schmidt. *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, ditulis dalam bahasa Indonesia oleh R. Wiratno, Djamaludin Dt. Singomangkuto dan Djamadi. Jakarta: PT. Pembangunan. 1980.
- Joeniarto. *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Libery. 1974.
- _____. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Bina Aksara. 1984.
- Joko Prakoso. *Kedudukan dan Fungsí Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Lanilla didalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta: Ghalia Indah.1984
- Koencoro Poerbopranoto. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco. 1987.
- K.C. Wheare. *Konstitusi Konsititusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka. 2003.
- Laica Marzuki. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.2005.
- Larry Diamond. *Developyng Democracy: Toward Consolidation* (Terjemahan Tim IRE Press). Yogyakarta: IRE Press.
- Leo Agustino. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009.
- Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES. 2007.
- _____. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 1993.
- Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi*. Yogyakarta: Kanisius 2010. Hal 41.
- Maruarar Siahaan. *Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 2 Nomor 1: “Pilkada Dalam Demokrasi Transisional”*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi. 2005.
- Miriam Budiharjo. *Pengantar Politik Hukum*. Jakarta: Gremedia. 2010.
- Mundiri. *Logika*. Jakarta: Rajawali Press. 2005.
- Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. 2005.
- _____. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. 2009.
- Ruti G Teitel. *Keadilan Transisional Sebuah Tinjauan Komparatif*. (Terjemahan Tim Elsam). 2004.

- Sadu Wastiono, dkk. *Memahami Asas Tugas Pembantuan*. Bandung: Fokus Media. 2006. Hal. 19.
- Samsul Wahidin. *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2008.
- Satya Arinanto. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia. 2008.
- Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*, Cetakan V. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 1986.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Statu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 2003.
- Sujanto. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Bina Aksara. 1988.
- Sri Sumantri. *Proses dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni. 2006.
- Suharizal. *Implikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2011.
- Syahrhan Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni. 1985.
- Taufiq Tanasaldy. "Politik Identitas Etnis di Kalimantan Barat" dalam Politik Lokal di Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor. 2007.
- Titik Triwulan Tutik. *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2006
- Zaqui Rahman. *Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan langsung Menurut Hukum Positif Indonesia*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. 2011.

Jurnal

- Anders Fogelklou. *Constitutionalism And The Presidency In The Russian Federation*. <http://iss.sagepub.com/cgi/content/abstrack/18/1/181>. 2003.
- Jurnal Jentera Edisi Khusus. 2008.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

Majalah

Seri Prisma. *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES. 1986/II-XXXIII

M. Amin Rais. *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*. Kumpulan Karangan
Majalah Prisma. LP3ES.1986.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia
Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok
Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-undang No. 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang No. 3 tahun
1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan
Daerah.

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di
Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di
Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun
2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi
Papua.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang
Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus
Bagi Provinsi Papua.

**Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah...,
Arif Maulana, FH UI, 2012**

UU No.35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Internet

http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Indonesia, diakses 12 Desember 2011.

<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/366888/>, diakses 12 Desember 2011.

<http://news.fajar.co.id/read/113118/41/iklan/index.php>, diakses 12 Desember 2011

http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Indonesia, Diakses 10 Desember 2011.

http://www.remove.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=47:karakteristik&catid=29:artikel&Itemid=44, diakses 2 Januari 2011.

<http://news.fajar.co.id/read/113118/41/iklan/index.php>, diakses 4 November 2011.

http://news.okezone.com/read/2011/11/11/340/527942/pemerintah-wacanakan-hapus-wakil-kepala-daerah.Putusan_Pengadilan, diakses 12 Januari 2012.

<http://www.suarapembaruan.com/home/pemerintah-usulkan-kepala-daerah-tentukan-wakilnya-sendiri/15272>, diakses 12 Januari 2011.

<http://kabarserasan.com/nasional/1030-mendagri-ke-depan-wakil-kepala-daerah-sebaiknya-dipilih-terpisah.html>, diakses 12 Januari 2012.

<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/455184/>, diakses pada 12 Januari 2012.

<http://www.detiknews.com/read/2011/12/27/150926/1800436/10/mendagri-harap-ruu-penghapusan-wakil-kepala-daerah-dibahas-awal-tahun>, diakses 12 Januari 2011

Putusan

Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Diakses 10 Desember 2011

Putusan MK Nomor 05/PUU/2005, Diakses 10 Desember 2011