

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia termasuk negara yang sedang berkembang. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari begitu banyaknya perubahan dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Walaupun tidak sedikit juga pro dan kontra dalam pelaksanaannya. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari bergulirnya reformasi yang merupakan puncak dari awal pelaksanaan demokrasi secara benar di Indonesia.

Dari perkembangan yang ada dalam pelaksanaannya bangsa Indonesia juga mengalami kemunduran, kemunduran dapat dilihat dan dirasakan dengan melihat kondisi stabilitas ekonomi dan politik yang kurang mantap, yang lebih memprihatinkan bagi bangsa ini yaitu memudarnya akhlak dan moral dari masyarakat itu sendiri sehingga mengakibatkan seluruh kalangan merasakan akibatnya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat dasar yang mengatur tentang bagaimana Pemerintahan Daerah harus diatur. Dimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengakui adanya keragaman dan hak asal usul daerah yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Sehingga meskipun Negara Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dimana pusat kekuasaan berada pada Pemerintahan Pusat namun dengan menyadari heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan : Bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Otonomi Daerah, perlu memperhatikan hubungan antar-susunan pemerintahan dan antar-pemerintahan daerah juga potensi dan keanekaragaman daerah. "Efektif terkandung makna bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan

itu perlu disepakati terlebih dahulu standar efektivitas dari sasaran yang jelas. Tujuan yang ingin dicapai adalah bahwa Pemerintah Daerah menjadi peka dalam menentukan tujuan atau sasaran dari setiap urusan otonomi yang dilaksanakan. Adanya sasaran yang jelas akan menunjukkan sejauhmana Pemerintahan Daerah dapat menangkap aspirasi dan mengartikulasikan tuntutan dan dukungan masyarakat daerah yang bersangkutan. Efektif terkandung makna pengeluaran yang dihasilkan dari setiap penyelenggaraan urusan otonomi tercapai dengan pemasukan hasil yang minimal. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk menciptakan citra bahwa Pemerintahan Daerah akan selalu hemat dalam mempergunakan dana, pegawai, melahirkan struktur organisasi, tata peralatan dan tata kerja, dan lain-lain dalam menjalankan tugas pokoknya".¹

Pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan suatu peluang bagi masyarakat untuk dapat mengeluarkan kemampuannya dalam mengelola dan mengolah daya pikirnya terhadap perkembangan daerahnya. Adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dapat memberikan kekuatan politik yang lebih demokratis dan memberikan manfaat yang lebih besar sebagai dasar dan pedoman dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

Otonomi Daerah merupakan bagian dari keseluruhan usaha pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Sistem otonomi juga memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta mengambil bagian dan bertanggungjawab terhadap jalannya pemerintahan.

¹ Mardiasmo, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, Dan Saran*, UII PRESS, Jakarta, 2004, hlm.193-194.

Sehubungan dengan otonomi tersebut Pemerintah Daerah mempunyai tugas, wewenang serta tanggung jawab yang besar untuk mengurus serta mengelola daerahnya agar terwujudnya kemakmuran masyarakat daerah.

Pemberlakuan Otonomi Daerah sebenarnya merupakan suatu pilihan politis sebagai dampak penerapan bentuk Negara Kesatuan dengan ciri terpusatnya kekuasaan. Akibatnya, tuntutan aspirasi masyarakat di daerah tidak akan terpenuhi dan lambat laun menumbuhkan kekecewaan. Ketika kondisi telah matang, tercipta momentum yang menggerakkan arus balik. Jika dulu dari daerah ke pusat, kini pusat ke daerah.

Secara umum, beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam persiapan dan pelaksanaan Otonomi Daerah adalah. pertama, Otonomi Daerah harus dilaksanakan dalam konteks Negara Kesatuan. kedua, pelaksanaan Otonomi Daerah menggunakan tata cara Desentralisasi dengan demikian daerah sangat menentukan. ketiga, pelaksanaan Otonomi Daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, personal, kemudian diikuti dengan keuangan, bukan sebaliknya. keempat, adanya perimbangan keuangan baik perimbangan horizontal/antar-daerah (antar-propinsi dan antar-kabupaten/kota dalam satu provinsi) maupun perimbangan vertikal, antar pusat dan daerah. kelima, fungsi Pemerintah Pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis (Politik Luar Negeri, Hankam, Peradilan, Moneter dan

Konsekuensi lain dari Otonomi Daerah yaitu adanya Pemilihan Kepala Daerah dan wakilnya secara langsung yang saat ini akan dilaksanakan. Sehingga peraturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sudah tidak sesuai lagi dengan sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah diatur secara tegas bagaimana mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Serta lebih khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dari uraian di atas, masalah yang masih dihadapi adalah Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan, sehingga diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. selain itu perlu adanya peran serta daerah dalam mensukseskan pelaksanaan Otonomi Daerah. Khususnya sistem dalam pemilihan Kepala Daerah yang akan dilaksanakan secara langsung oleh masing-masing daerah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

C. Tinjauan Pustaka

Menurut Pasal 1 butir (2) Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatakan: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dimana daerah dapat menjalankan pemerintahannya sendiri sesuai kebijakan yang diambil daerah, kebijakan Otonomi Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan didaerahnya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²

Selain prinsip otonomi yang seluas-luasnya ada juga prinsip lain yaitu prinsip otonomi nyata, dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam

penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Penyerahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah, dilaksanakan sesuai dengan asas Desentralisasi, asas Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan, berkaitan dengan hal itu, Otonomi Daerah memberikan harapan besar bagi masyarakat dan pemerintah di daerah terutama pada daerah yang kurang mendapat perhatian dari Pemerintah Pusat.³

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Dengan begitu telah terjadi perubahan mendasar pada peraturan yang lama terhadap peraturan yang baru. Perubahan itu dapat kita lihat dengan banyaknya pasal yang di amandemen dari peraturan yang lama. Perubahan itu harus dapat disambut oleh Pemerintah Daerah dengan mengembangkan visi daerah sebagai basis pemerintahan.

Perubahan yang lebih penting lagi yaitu pemilihan Kepala Daerah yang seyogyanya akan dilaksanakan secara langsung oleh tiap daerah masing-masing. Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah tersebut diharapkan akan dapat berjalan

³ Wahyu Agung Prabowo. *Perbandingan Peran Pemerintahan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang*

demokratis sehingga Pemerintah Daerah secara mandiri memilih dan menentukan siapa-siapa yang nantinya akan dipilih sebagai Kepala Daerah dan wakilnya.

Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada masa lalu, ketika Kepala Daerah dipilih oleh wakil rakyat, memang besar peluang terjadinya hubungan kolusif antara legislatif dan eksekutif. Pihak eksekutif merasa mendapatkan mandat kekuasaannya dari anggota DPRD, sehingga mereka cenderung untuk menjalin hubungan yang kompromistis dengan legislatif tanpa mempedulikan aspirasi rakyat yang sesungguhnya. Jika Kepala Daerah dipilih langsung, maka Kepala Daerah akan merasakan bahwa legitimasi kekuasaannya datang langsung dari rakyat, sehingga aspirasi rakyat lebih diperhatikan.⁴

Salah satu yang dianggap sebagai kelebihan dari pemilihan Kepala Daerah (pilkada) secara langsung (dibandingkan pilkada melalui sistem perwakilan) adalah berkurangnya kemungkinan *money politics*, sebab logikanya menyuap jutaan rakyat lebih sulit dibanding beberapa puluh orang. Diharapkan dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan mempersempit penyimpangan terhadap demokrasi, sehingga praktek *money politics* akan berkurang secara signifikan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemerintah harus mampu menciptakan masyarakat sebagai aktor.

⁴ Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah : Antara Regulasi Dan Realitas Politik*, dalam Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 203.

demokrasi yang fair dan dewasa, sehingga pada akhirnya dapat menentukan pemimpin daerah yang memiliki kualifikasi dan dedikasi yang tinggi, memiliki misi pembangunan dan komitmen terhadap pelayanan yang bersih dan berwibawa.⁵

A. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan memahami hukum Tata Negara Indonesia, khususnya mengenai

1. Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Keunggulan dan kelemahan dari sistem pemilihan Kepala Daerah

B. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbang saran kepada Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan Otonomi Daerah sehingga dapat terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

2. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan pemikiran bagi Ilmu Pengetahuan lebih bagi Ilmu Hukum Tata Negara.

⁵ Putu Setiawan, *Pilkadal Masyarakat sebagai Actor Demokrasi yang Fair*, Dinas Informasi dan Komunikasi, 09, Maret, 2005, hlm.2

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian Kepustakaan adalah jenis penelitian dimana sumber penelitian dengan mempelajari, menganalisis, dan membandingkan buku-buku, peraturan-peraturan, yurisprudensi dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

2. Jenis Data Penelitian adalah data sekunder dimana terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer terdiri dari:

- a. Buku-buku
- b. Literatur
- c. Jurnal penelitian, majalah, koran dan artikel.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu Studi Pustaka dengan melakukan analisis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

4. Analisis data

Dalam Penelitian Hukum Normatif pengolahan data pada prinsipnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematika terhadap bahan-bahan hukum. Artinya membuat klarifikasi terhadap bahan hukum untuk memudahkan menganalisis dan mengkonstruksinya. Kegiatan tersebut adalah:

1. Menulis beberapa Pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang secara krusial mengatur Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah.
2. Membuat Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Data yang telah diperoleh dianalisis secara deskriptif yuridis yaitu dengan melakukan pendekatan hukum sebagai acuan penyelesaian permasalahan yang menjadi obyek penelitian.