

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang.

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

Otonomi Daerah itu sendiri 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 bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan.

Sehubungan dengan otonomi tersebut Pemerintahan 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 peranan bentuk Negara Kesatuan dengan ciri-ciri terpusatnya kekuasaan. Akibatnya, tuntutan aspirasi masyarakat di daerah tidak akan terpenuhi dan lambat laun akan menumbuhkan kekecewaan.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam bentuk otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dalam penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peranan dibidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan di daerah.

Secara keseluruhan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintah Daerah membuat peranan Kepala Daerah sangatlah strategis dan penting, karena Kepala Daerah merupakan komponen yang signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam mensukseskan pembangunan

daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan nasional.¹

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau menejer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh sejauh mana efektivitas peran yang dimainkan oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain arah dan tujuan organisasi pemerintahan di daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi atau manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah².

Dengan adanya pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan lain dari seorang Kepala Daerah yaitu diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran juga dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan

¹ J.Kaloh, 2003, *KEPALA DAERAH Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 4.

² *Ibid*, Hlm 4.

Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut diperlukan Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

Dalam hal pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu apabila :

1. Meninggal dunia.
2. Permintaan sendiri.
3. Diberhentikan

Dari ketentuan Pasal 29 tersebut jelas bahwa seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi bisa diberhentikan karena Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD, sebagaimana berlaku pada era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dimana pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, seorang Kepala Dearah dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh DPRD kepada Presiden, karena Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah yang bersangkutan ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD.³ Sebagai analisa bahwa, pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan hakiki dari pelaksanaan proses demokrasi. Secara konseptual, pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan seharusnya

³ Abdullah. Razali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, Hlm. 37

bermuara kepada pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemberi mandat baik kepada eksekutif, legislatif, bahkan yudikatif. Adanya sistem perwakilan membawa konsekuensi logis bahwa dalam hubungan antara eksekutif dengan legislatif, eksekutif wajib menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan kepada legislatif sebagai lembaga yang dalam sistem demokrasi merepresentasi rakyat. Dalam relasi pemberian mandat, seharusnya pihak yang menerima mandat mempertanggungjawabkan otoritas yang dimandatkan kepada pihak pemberi mandat.

Model pertanggungjawaban kepala daerah yang kini menggunakan sistem Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala daerah berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 memberikan kesan bahwa kini posisi DPRD telah berubah *powerless* dibandingkan posisinya yang *powerfull* berdasarkan Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, DPRD memiliki otoritas penuh untuk menerima atau menolak pertanggungjawaban kepala daerah yang disampaikan dalam bentuk pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Apabila kepala daerah tidak memperbaiki Laporan Pertanggungjawaban yang ditolak tersebut, DPRD berwenang untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Bupati atau Walikota.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimanakah Perbandingan Pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah melaksanakan tugasnya di bantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berpotensi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Dengan adanya Otonomi Daerah maka Pemerintahan Daerah di selenggarakan 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.⁴ Selain prinsip otonomi seluas-luasnya, ada juga prinsip yang lain yaitu prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini juga diterapkan dalam Otonomi Daerah dimana pengertian dari prinsip otonomi nyata ialah prinsip 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. Sedangkan Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam

⁴ Daniel S Salossa, 2005, *Mekanisme, Persyaratan, Dan Tata Cara Pilkada Langsung*, Yogyakarta Media Pressindo, Hlm 17.

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.

Kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di Daerah, Kepala Daerah secara terus menerus dihadapkan pada tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspon dan diantisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi seorang Kepala Daerah itu sendiri.

Dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik, peranan Kepala Daerah sangat strategis, dimana Kepala Daerah bukan hanya merumuskan dan mengambil inisiatif saja tetapi juga mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Kepala Daerah sebagai puncak suatu hierarki administratif, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah yang dibuat bagi pemerintah daerah.

Jika dilihat dari hierarki kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) berada di posisi kepemimpinan

tingkat menengah. Di atasnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Presiden dan pembantunya, sedangkan dibawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Camat dan Kepala Desa/Lurah. Para pemimpin Pemerintahan tersebut bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing, sekaligus mempertanggungjawabkan tugas yang diembannya kepada pejabat yang berwenang sesuai hierarki kepemimpinan tersebut. Bahkan dalam sistem administrasi negara dan penyelenggaraan pembangunan nasional, kedudukan pemimpin pemerintahan sebagai pejabat yang berperan dalam penyelenggaraan administrasi negara sangat penting dan menentukan, karena kepemimpinan itulah yang berperan sebagai motor, pelopor, kreator dan inovator pemikiran, perencanaan, perumusan, implementasi, evaluasi dan pengendalian berbagai kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan nasional.⁵

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan memahami Hukum Tata Negara Indonesia, khususnya mengenai

1. Perbandingan Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ J. Kaloh, 2003, *KEPALA DAERAH Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jakarta, Garmedia Pustaka Utama*, Hlm 5.

2. Kelebihan dan Kelemahan dari Pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E. 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

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 diteleti

2. Tehnik Pengumpulan Data terdiri dari :

- 1). Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.
 - c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - d. 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 atau literatur.
 - b. Jurnal Penilelitian, majalah, Koran dan artikel

3). Bahan Hukum Tersier

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

Untuk mendukung data primer maka diadakan wawancara kepada Narasumber. Adapun Narasumber tersebut adalah :

1. Nanang Iskandar Fauzie, S.IP., M.H. (Rektor Universitas Saburai, Bandar Lampung).

2. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. (Dosen Fakultas Hukum UII
Yogyakarta)

3. Tehnik Pengolahan Data

Dalam penelitian Hukum Normatif, pengolahan data pada prinsipnya merupakan kegiatan untuk melakukan seleksi data sekunder atau bahan hukum, kemudian melakukan klarifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis, logis serta secara yuridis.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis berdasarkan analisis Diskriptif Kualitatif, yaitu suatu analisis data yang tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi bentuk uraian-uraian yang disusun oleh secara sistematis dengan menggunakan cara berfikir deduktif, yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum, kemudian penyusun berusaha menarik kesimpulan yang bersifat khusus

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004