

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Setelah Republik Indonesia merdeka 17 Agustus 1945, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 Undang-undang Dasar 1945 disahkan sebagai konstitusi Negara Indonesia, dari ketentuan ini Indonesia menganut sistem presidensiil, bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi mempunyai tugas dan kewajiban sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah sebagai konsekwensi bentuk negara kesatuan. Adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah, daerah besar (propinsi) dipimpin oleh seorang Gubernur, daerah kecil (kabupaten/kota) masing-masing dipimpin oleh seorang Bupati dan Walikota. Dalam menjalankan pemerintahan di daerah maka seorang Kepala Daerah bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD dipisahkan dengan Pemerintah Daerah, ini bertujuan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat.<sup>2</sup>

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan

---

<sup>1</sup> Septi Nur Wijayanti, *Hand out Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, 2004, hlm1

<sup>2</sup> Dedy Supriyadi Bratakusuma, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia  
Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 6

kesempatan dan keleluasaan Kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sebagai daerah otonom maka daerah mempunyai peranan yang sangat penting bagi terciptanya pembangunan nasional secara menyeluruh, maka kemampuan pemerintah daerah selalu dituntut untuk ditingkatkan, terutama Kepala Daerah. Untuk mencapai tujuan yang telah dibebankan kepada Kepala Daerah, maka seorang Kepala Daerah hendaknya adalah seorang yang dipercayai oleh masyarakatnya. Sehingga diharapkan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya cukup besar.

Untuk menjadi Kepala Daerah seseorang harus memenuhi persyaratan tertentu yang intinya agar Kepala Daerah selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berwawasan kebangsaan, mempunyai kemampuan untuk menjadi seorang panutan, dan mempunyai kemampuan untuk memajukan daerah yang dipimpinnya, serta mendapat kepercayaan dari masyarakat.<sup>3</sup> Kepala Daerah selain sebagai pemimpin daerah yang mempunyai tugas untuk memimpin lembaga pemerintahan di daerahnya, juga mempunyai tugas yang tidak kalah penting yaitu sebagai penganyom masyarakatnya, sehingga setiap Kepala Daerah harus mempunyai kemampuan untuk berfikir, bertindak dan beresil dengan memperhatikan kepentingan bangsa negara

dan masyarakat umum diatas kepentingan pribadi, golongan, dan aliran. Karena itu Kepala Daerah harus bersifat arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral.

Seorang Kepala Daerah mempunyai peranan yang sangat vital dalam hal untuk memajukan daerahnya. Jelas dalam hal ini Kepala Daerah harus benar-benar bisa menjadi pelayan dan pengayom masyarakat, dalam menjalankan pemerintahan. Kunci dari semua itu ada pada lembaga legeslatif dalam hal ini adalah DPRD. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, dengan terwakilkannya rakyat melalui perwakilannya di DPRD. Sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat DPRD memiliki fungsi yang cukup besar, yang secara yuridis normatif fungsi tersebut tergambar dalam tugas dan wewenang yang dimiliki DPRD.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya maka kepada DPRD di berikan sejumlah hak. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah membawa sebuah perubahan terhadap tatanan penyelenggaraan pemerintahan, terutama di pemerintahan daerah. Hal yang menonjol dalam Undang-undang ini adalah: *Demokrasi* dan *demokratisasi*. Ini diperlihatkan dalam dua hal utama yaitu, dengan rekrutmen pejabat pemerintah daerah dan proses legislasi di daerah. Mengenai rekrutmen pejabat Pemerintah Daerah, Undang-undang ini memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) baik di propinsi maupun di kabupaten atau kota. Hal ini mengenai pengangkatan Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat untuk menentukannya. Ini berbeda dengan keadaan pada masa orde baru, dimana kebijakan yang dibuat sangat tidak aspiratif dan sarat dengan intervensi dari Pemerintah Pusat. Diharapkan dengan mekanisme ini masyarakat di daerah lebih memiliki kepercayaan dan dapat memberi dukungan yang kuat kepada para pemimpinnya, karena para pejabat tersebut merupakan figur-figur yang mereka pilih sendiri dan mereka percaya untuk menyelenggarakan pemerintahan di lingkungan mereka.

Secara teori maka Undang-undang ini cukup baik, akan tetapi dalam pelaksanaannya Undang-undang ini malah membuka peluang akan terjadinya kecurangan yang dilakukan oleh lembaga legeslatif. Selain itu tidak menjamin bahwa Kepala Daerah terpilih mendapatkan dukungan sepenuhnya dari masyarakat, ini disebabkan dalam Undang-undang ini masyarakat tidak memilih secara langsung Kepala Daerah yang akan memimpin mereka, melainkan masyarakat diwakili oleh lembaga legislatif daerah, DPRD. Tetapi dari segi biaya ini relatif lebih murah jika dibandingkan harus melakukan pemilihan secara langsung.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberi perubahan terhadap proses pemilihan Kepala Daerah. Diatur dalam Undang-Undang ini dalam memilih Kepala Daerah melaksanakan secara langsung, masyarakat dapat memilih secara langsung Kepala Daerah yang

dianggapnya baik, selain itu dalam proses pemilihan masyarakat memilih adalah pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam satu proses pemilihan yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dimana calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah diajukan oleh parti politik atau gabungan partai politik. Berdasarkan hal yang tersebut diatas mendorong penulis untuk mengadakan penelitian terhadap perbandingan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu : "Bagaimana Perbandingan peran DPRD dalam proses Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?"

#### **C. Tinjauan Pustaka**

Sejak berakhirnya Perang Dunia ke II dan banyak negara yang bebas dari penjajahan, maka negara-negara mulai menata negaranya dengan bentuk negara demokrasi. Demokrasi dipilih sebagai satu cita-cita untuk tidak membiarkan penindasan terjadi terhadap manusia. Selain itu juga demokrasi ditujukan untuk menghindarkan manusia dari setiap bentuk penindasan,

penjajahan dan perbudakan yang dilakukan oleh para imperialis, kolonialis penjajah. Demokrasi sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga sinergitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak orang banyak dan untuk menjalankan kepentingan bersama.

Selama ini di kenal banyak berbagai macam bentuk demokrasi di dunia. Ada yang dinamakan demokrasi parlementer, demokrasi nasional, demokrasi rakyat, demokrasi Pancasila, dan lain sebagainya. Semua konsep tersebut menggunakan istilah demokrasi yang menurut asal katanya berarti rakyat berkuasa, atau dalam kata Yunani berarti *demos* berarti rakyat dan *kratos* berarti kekuasaan. Sifat demokrasi masyarakat nusantara sebenarnya sudah ada sebelum adanya konsep bangsa Indonesia, meski masih sangat sederhana. Konsep demokrasi yang kita kenal setelah kemerdekaan bangsa Indonesia ialah demokrasi yang sangat secara resmi mengkrystal dalam UUD 1945 yaitu Demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dijiwai Pancasila, hal ini mengingat bahwa Pancasila adalah dasar negara Republik Indonesia. Hal terpenting adalah bahwa Pancasila sebagai jiwa demokrasi Indonesia merupakan suatu konsep yang saling berkaitan antara satu sila dengan sila yang lainnya. Didalam bukunya Mahfud MD yang berjudul Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi merumuskan bahwa demokrasi Pancasila adalah demokrasi berkeadilan yang dijiwai oleh hikmah kebijaksanaan dalam

permusyawaratan\ perwakilan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berpi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang ber-persatuan Indonesia, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>4</sup>

Dengan memandang dari pengertian diatas, maka dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa negara indonesia menganut asas Demokrasi Pancasila yang pada intinya rakyat memegang kekuasaan tertinggi. Hal tersebut yang paling perinsip adalah asas kekeluargaan dan gotong royong yang sudah ada sejak jaman dahulu. Tetapi seiring perkembangan jaman dan jumlah penduduk yang meningkat setiap saat serta luas daerah indonesia, maka demokrasi di indonesia adalah demokrasi yang tidak langsung, rakyat menunjuk wakil-wakilnya untuk menjalankan pamerintahan.

Paradigma yang sesuai dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian di perbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemeritahan Daerah. Adanya demokratisasi karena pemeritahan dijalankan secara transparan, penuh keterbukaan, dan melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Adanya pemisahan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam menjalankan tugasnya di daerah dimana Kepala Daerah sebagai badan esekutif dan DPRD sebagai badan legeslatif daerah. Sesuai dengan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan,"dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi". Dalam

---

<sup>4</sup>UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1, 2, dan 3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 27 ayat (2), "Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Keleluasaan otonomi mencakup kewenangan utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas. Dengan adanya pemisahan antara DPRD dan Pemerintah Daerah, maka akan memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Dimana hak-hak DPRD cukup luas, dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi rakyat menjabarkan kebijakan daerah, dan juga menjalankan fungsi pengawasan sebagai lembaga legeslatif di daerah.<sup>5</sup>

Dalam menjalankan tugas sehari-hari Kepala Daerah selalu diawasi oleh DPRD. Dalam pembuatan peraturan daerah dilakukan oleh Kepala Daerah bersama DPRD. Dalam kedudukannya sebagai lembaga legeslatif tingkat daerah, DPRD menerima keterangan pertanggung jawaban dari Kepala Daerah pada setiap akhir tahun anggaran. Peraturan Daerah yang disusun oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk dapat menentukan kebijakan yang sesuai dengan kehendak rakyat dan wakilnya, DPRD harus dapat memperhatikan semua

aspirasi rakyat. Kepentingan rakyat akan dapat terlaksana dengan baik apabila wakil rakyat mengetahui keinginan rakyat dan mempunyai kemampuan untuk merumuskan secara jelas serta menentukan cara-cara pelaksanaannya.

Aspirasi atau kepentingan rakyat dapat berwujud materil seperti sandang, pangan, perumahan, kesehatan dan sebagainya maupunyai sifat spiritual seperti pendidikan, kebebasan, keagamaan, dan lainnya. Untuk merealisasikan fungsinya dengan baik maka penyusunan kebijaksanaan yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan demikian Pemerintah Daerah dituntut untuk mempunyai pengetahuan yang luas akan keadaan daerahnya. Disamping itu lembaga legeslatif harus selalu memperhatikan kepentingan rakyat yang diwakilinya dalam melaksanakan pembangunan daerah.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah 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, dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka perkembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta antar Daerah, untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sejalan dengan hal tersebut diatas, dibutuhkan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat. Proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan melalui beberapa tahapan, dimulai dari tahap pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pemilihan berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Guna memperoleh figur Kepala Daerah yang *capabel*, pasangan calon Kepala Daerah sebelum memangku jabatan, wajib memaparkan visi, misi, dan program kerjanya agar masyarakat melalui lembaga perwakilannya dapat menilai sejauh mana kemampuan calon pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya. "DPRD harus lebih mengaspresiasi suara masyarakat, hal ini agar tidak ada campur tangan dari Pemerintah Pusat yang dirasakan oleh masyarakat terlalu menekan, sehingga suara DPRD dianggap hampir-hampir tidak ada gunanya"<sup>6</sup>.

Akan tetapi Undang-Undang ini dianggap masih belum dapat mewakili aspirasi rakyat dalam proses pemilihan Kepala Daerahnya. Karena dalam Undang-Undang ini masyarakat belum memilih secara langsung akan tetapi diwakili oleh anggota DPRD.

Sehingga pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri di lakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai revisi

---

<sup>6</sup> Sujanto, *Prespektif Ototomi Daerah*, PT. Renika Cipta, Jakarta 1993, hlm 33

terhadap Undang-Undang 22 Tahun 1999 yang masih mempunyai beberapa kelemahan. Ada beberapa perubahan dari pengesahan Undang-Undang ini antara lain:

1. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung
2. Adanya hubungan hirarkis antara tingkatan pemerintahan
3. DPRD tidak lagi dinyatakan sebagai lembaga legeslatif daerah
4. DPRD tidak lagi mempunyai kewenangan yang kuat atas rekrutmen dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.<sup>7</sup>

Adanya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung membawa suatu perubahan baru buat masyarakat kita, ini akan memberikan suatu pendidikan politik buat warga negara. Dengan proses pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini maka masyarakat akan mendapatkan seorang pemimpin yang sesuai dengan keinginannya.

Setting demokrasi Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah mulai menunjukkan perubahan. Bila sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan memilih presiden dan wakil presiden oleh MPR, pasca amandemen kekuasaan tersebut beralih ke tangan rakyat. Rakyat langsung memilih presiden dan wakilnya dalam suatu pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden. Implikasi perubahan kekuasaan memilih presiden dan wakil presiden dari MPR ke tangan rakyat dalam perkembangan demokrasi dan ketatanegaran kita pada gilirannya diikuti pula oleh pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasca pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah – yang sebelumnya, rakyat kembali diberi “tiket” untuk melaksanakan peranan langsung menentukan pilihan politiknya terhadap seorang kepala daerah dan wakilnya.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Makalah Diskusi Agenda Pembaruan Daerah, Bambang E.C. Widodo, “Prospek dan Tantangan Pembaruan Pemerintahan Daerah di bawah UU 32/ 2004” tanggal 28 Februari 2004, hlm 5

<sup>8</sup> Ichsan Anwary, S.H., M.H. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Perspektif Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, www.google.com



undangan, Peraturan Daerah, literatur, makalah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

### Studi kepustakaan

Studi ini dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mengaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Yang berupa data sekunder, yaitu data yang berasal dari buku, jurnal, koran, majalah, website, dan lain-lain. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

## 3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh melalui studi pustaka, disusun secara sistematis dan logis untuk memperoleh gambaran yang senyatanya mengenai objek penelitian.

## 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, dihubungkan dengan teori-teori yang didapat dari studi pustaka sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.