

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG ETIKA POLITIK, PARTAI  
POLITIK, JABATAN, DAN PEMERINTAH DAERAH**

**A. Tinjauan Umum tentang Etika Politik**

**1. Pengertian Etika**

Sebelum meninjau lebih lanjut tentang etika politik, penulis ingin membahas terlebih dahulu pengertian etika. Etika mempunyai arti yang berarti filsafat mengenai bidang moral. Etika ialah ilmu atau refleksi sistematis terkait pandangan-pandangan, norma-norma, dan istilah-istilah moral. Menurut Franz Magnis Suseno berpendapat dalam arti yang luas, yakni sebagai keseluruhan norma dan penilaian yang dipergunakan masyarakat oleh masyarakat yang bersangkutan untuk mengetahui bagaimana manusia seharusnya mengetahui bagaimana manusia seharusnya menjalankan kehidupannya.<sup>24</sup>

Kebiasaan hidup yang baik ini kemudian dibekukan ke dalam bentuk kaidah, aturan atau norma yang disebarkan, dikenal, dipahami, dan diajarkan secara lisan dalam masyarakat. Pada dasarnya kaidah, norma atau aturan menyangkut baik-buruk tingkah laku manusia. Etika dapat dipahami sebagai suatu ajaran yang berisikan perintah dan larangan terkait baik-

---

<sup>24</sup> Hugo Tugiman, *Etika Rambu-Rambu Kehidupan*, Kanisius: Yogyakarta, 2012, hlm. 83.

buruknya tingkah laku manusia, yaitu suatu perintah yang harus dipatuhi dan suatu larangan yang harus dihindari.<sup>25</sup>

Pada penjelasan Robert Prihargo mengenai etika dan moral ia menjelaskan bahwa kedua istilah ini tidak memiliki perbedaan. Kedua istilah ini perbedaannya hanya terletak pada linguistiknya saja. Kata etika merupakan berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethikos* yang berarti adat istiadat atau kebiasaan, sedangkan moralitas dari bahasa Latin, yang berarti adat istiadat atau kebiasaan. Dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, As Hornby mengartikan etika sebagai sistem dari prinsip-prinsip moral atau aturan-aturan perilaku. Sedangkan moral merupakan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan tindakan baik dan buruk. Curtin mendefinisikan etika secara jelas, yakni etika merupakan suatu disiplin yang diawali dengan mengidentifikasi, mengintrogasi, mengorganisasi, menganalisis, dan memutuskan perilaku manusia dengan menerapkan prinsip-prinsip untuk mendeterminasi perilaku yang baik terhadap suatu situasi yang dihadapi. Dengan demikian etika dan moral ialah asal muasal dalam merumuskan standar dan prinsip-prinsip yang menjadi patokan-patokan dalam berperilaku serta membuat profesi yang mendasari prinsip-prinsip suatu profesi dan tercemin dalam standar praktik profesi.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Keraf. A. Sonny, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas: Jakarta, 2002, hlm. 2.

<sup>26</sup> Hugo Tugiman, *Op.Cit*, hlm. 84-85

Etika disebut juga ilmu normatif, karena didalam etika memuat norma dan nilai-nilai yang dapat praktekkan dalam kehidupan. Beberapa orang menyebut etika dengan moral atau budi pekerti. Ilmu etika merupakan ilmu yang mencari keseimbangan perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh manusia dengan dasar yang sedalam-dalamnya yang diperoleh dengan akal budi manusia. Menurut Kamus Besar Baha Indonesia, filsafat etika ialah:

- 1) Ilmu mengenai apa yang dianggap baik dan dapat dianggap buruk serta tentang hak dan kewajiban moral.
- 2) Kumpulan asas atau nilai-nilai yang berkenaan dengan ahlak.
- 3) Nilai mengenai benar dan salahnya yang dianut dari suatu golongan maupun masyarakat.<sup>27</sup>

Dari beberapa dari pengertian etika yang telah dijelaskan dapat disimpulkan bahwa etika adalah ilmu yang membahas mengenai baik dan buruknya manusia dalam menggunakan akal dan hati nurani dalam mencapai tujuan hidup yang baik dan benar. Maka dari itu manusia dapat melakukan apa saja yang dikehendaki yang dianggap baik dan benar, meskipun hati nurani menolak dan yang terpenting tujuannya dapat tercapai.

---

<sup>27</sup> Soegiono dan Tamsil Muis, *Filsafat Pendidikan Teori dan Praktik*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, 2012.

## 2. Bidang dan Klasifikasi Moral dan Etika Elite Politik

Penjelasan terkait tentang moral dan etika elite politik dibagi dalam beberapa bidang, yakni:

### a. Bidang Ideologi

- 1) Minimnya kesadaran pemahaman, penghayatan, dan pengalaman Pancasila;
- 2) Menyangsikan kebenaran Pancasila; dan
- 3) Memasukkan piagam Jakarta dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>28</sup>

### b. Bidang Politik

- 1) Kebebasan tanpa batas;
- 2) Ketidakadilan;
- 3) Elite politik mementingkan diri dan kelompoknya;
- 4) *Money politic*;
- 5) Tidak memahami etika dalam bernegara;
- 6) Kurang memahami etika berdemokrasi.<sup>29</sup>

### c. Bidang Ekonomi

- 1) Kondisi ekonomi terpuruk;
- 2) Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin berkembang; dan

---

<sup>28</sup> Nanat Fatah Natsir, *Op.Cit*, hlm. 23-25.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 25-28

3) Tidak ada kejelasan penegakan hukum dalam ekonomi.<sup>30</sup>

d. Bidang Sosial Budaya

1) Lemahnya pemahaman dan pengalaman mengenai ajaran agama;

2) Primordialisme sempit;

3) Kurang memerhatikan *character building*; dan

4) Kualitas sumber daya manusia (SDM) menurun.<sup>31</sup>

e. Bidang HANKAM

1) Melemahnya TNI;

2) Kesadaran bela negara; dan

3) Terorisme.<sup>32</sup>

Selain persoalan diatas perihal klasifikasi moral dan etika elite politik yang diharapkan dalam menjalankan kepemimpinan antara lain:

a. Moral Kepemimpinan Nasional

1) Moral ketakwaan dalam dimensi vertikal dan dimensi horizontal;

2) Moral kemanusiaan;

3) Moral kebersamaan dan kebangsaan;

4) Moral kerakyatan; dan

5) Moral keadilan.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 29-31.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 31-33.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 34-35.

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 63-65.

## b. Etika Kepemimpinan Nasional

- 1) Etika keorganisasian;
- 2) Etika kelembagaan;
- 3) Etika kekuasaan;
- 4) Etika kebijaksanaan.<sup>34</sup>

Dari keempat jenis etika kepemimpinan nasional yang telah diuraikan tersebut seharusnya menyatu dalam praktik kepemimpinan dari segenap komponen bangsa baik dalam tatanan hierarkial maupun dalam tatanan horizontal. Dengan demikian, akan terwujudnya suatu kondisi dengan adanya kepercayaan dari masyarakat kepada pemimpinnya, sehingga akan terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>35</sup>

### **3. Hubungan Moral dan Etika Elite Politik dengan Krisis Kepercayaan**

Krisis kepercayaan adalah suatu perihal dimana menurunnya kepercayaan kepada elite politik atau lembaga negara hal ini disebabkan karena terjadinya krisis nasional, yaitu keadaan pada saat seluruh masyarakat bangsa ini menghadapi kesulitan dalam berbagai aspek-aspek kehidupan bangsa sedemikian rupa parahnyanya. Keadaan semacam ini membutuhkan perhatian dari seluruh bangsa untuk mengesampingkan

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 66-67.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 68.

kepentingan perorangan dan kelompoknya secara bersama-sama dan mengutamakan kepentingan seluruh bangsa agar mengatasi masalah-masalah dalam kesulitan hidup. Krisis nasional yang dimaksud mempunyai berbagai aspek, yaitu aspek politik, aspek ekonomi, aspek hukum, aspek sosial budaya, dan aspek hankam bahkan termasuk moral dan etika bangsa.<sup>36</sup>

Munculnya krisis kepercayaan sebagai suatu akumulasi krisis yang dalam berbagai macam aspek kehidupan masyarakat, seperti dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, hankam. Hal tersebut yang mengakibatkan rakyat-rakyat agar tidak mempercayai siapapun, maupun elite politik, karena rakyat memandang bahwa para elite-elite politik yang ada pada saat ini tidak berkontribusi untuk memecahkan permasalahan dalam kehidupan yang sedang dialami rakyat. Salah satu faktornya adalah minimnya kualitas moral dan etika elite politik baik dalam suprastruktur, infrastruktur, maupun substruktur.<sup>37</sup>

Implikasi dari krisis kepercayaan adalah semakin hilangnya suatu kepercayaan masyarakat terhadap elite politik, maka akan semakin mendorong terganggunya stabilitas sosial budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 36

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 39

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 41

Selain itu dalam proses pengembangan moral dan etika elite politik pasti akan mengalami beberapa macam masalah yang akan dihadapi, permasalahan-permasalahan yang akan dihadapi, yaitu:<sup>39</sup>

- a) Rendahnya pemahaman dan pengalaman ajaran agama;
- b) Kurang pahamnya etika dalam berdemokrasi;
- c) Rendahnya wawasan kebangsaan;
- d) Rendahnya kualitas SDM;
- e) Kurangnya keteladanan;
- f) Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); dan
- g) Lemahnya penegakan hukum.

## **B. Tinjauan Umum tentang Partai Politik**

### **1. Pengertian Partai Politik**

Secara etimologis, Maurice Duverger mengatakan kata partai berasal dari bahasa latin yaitu *pars*, yang berarti bagian.<sup>40</sup> Dari pengertian tersebut maka dapat dipahami kalau partai itu merupakan suatu bagian maka konsekuensinya terdapat pada bagian-bagian lain.

Sedangkan kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas. Konsep tentang *polis* merupakan proyek idealis Plato (428-328 S.M) dan Aristoteles (384-322 S.M). Dalam buku Plato yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 63-65.

<sup>40</sup> Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Judul Asli: *Party Politics and pressure Groups Introduction*, Penerjemah: Laila Hasyim, Bina Aksara: Yogyakarta, 1984, hlm. 4.

sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* adalah untuk menciptakan masyarakat yang ideal. Artinya, segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan di dalam buku Aristoteles yang berjudul *The Politics* menjelaskan bahwa manusia itu adalah binatang politik (*Political Animal*). Artinya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan dari manusia, melainkan lahirnya aktivitas politik secara alamiah dalam diri manusia.<sup>41</sup>

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah suatu penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak dibidang politik.<sup>42</sup>

Partai politik merupakan suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Partai politik sebagai suatu organisasi, secara ideal beriktikad untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi terhadap perbedaan pendapat yang saling bersaing satu sama lain, serta menyediakan secara penuh kepemimpinan politik secara sah (*legitimate*) dan damai (Amal, 1988 : xi).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Rajawali Press: Jakarta, 2015, hlm. 10.

<sup>42</sup> Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik : Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Pers: Jakarta, 2011, hm. 4-5.

<sup>43</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*, Setara Press: Malang, 2013, hlm.13.

Pengertian partai politik modern, partai politik adalah kelompok yang mengajukan suatu calon-calon bagi jabatan publik yang akan dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi tindakan-tindakan pemerintah. Menurut pandangan Mark N. Hugopin (Amal,1988 : xi) partai politik ialah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan public dalam kerangka prinsip-prinsip dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan. Sigmund Neuman (Budiardjo, 1981 : 14), memberikan pendapat terkait partai politik juga, yaitu partai politik adalah organisasi artukulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda.<sup>44</sup>

Berdasarkan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah dijelaskan pengertian partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 13-14.

Republik Indonesia Tahun 1945. Eksistensi partai politik merupakan sebagai salah satu sumber kekuatan politik sesungguhnya dapat dikatakan ada belum terlalu lama. Partai politik muncul di negara-negara Eropa pada akhir abad ke-18 atau pada awal abad ke-19 dari kemunculan partai politik ini menimbulkan perkembangan yang cukup pesat. Sigmund Neuman mengemukakan bahwa partai politik adalah sebagai organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda. Dengan demikian partai politik sebagai suatu perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial terhadap lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang menghubungkan dengan aksi politik kedalam masyarakat politik yang lebih luas.<sup>45</sup>

Soltau mengemukakan bahwa partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak teorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka (*A group of citizens more or less organized who act as a political unit and*

---

<sup>45</sup> Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty: Yogyakarta, 1984, hlm. 4-5.

*who by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies).*<sup>46</sup>

Dari penjelasan yang dikemukakan oleh Soltau, dapat diketahui bahwa penjelasan tersebut menekankan terhadap usaha partai politik dalam mengendalikan jalannya roda pemerintahan, dan pada penyelenggaraan program-program atau kebijaksanaan-kebijaksanaan umum dari partai politik tersebut. Selain penjelasan partai politik diatas terdapat pula pengertian partai politik yang di dalamnya lebih menekankan adanya kontrol atas jalannya roda pemerintahan yang dilakukan oleh partai politik. Sesungguhnya usaha pengontrolan ini dapat dikatakan sama atau hampir sama dengan usaha pengendalian jalannya suatu roda pemerintahan.<sup>47</sup>

Berkaitan dengan usaha pengontrolan atas jalannya roda pemerintahan yang dijalankan oleh partai politik, maka J.A Corry dan Henry J. Abraham mengungkapkan pendapatnya bahwa *“Political party is a voluntary association aiming to get control of the government by filling elective office in the government with its member”*. Dari pendapat tersebut intinya mengungkapkan bahwa partai politik adalah suatu perkumpulan yang bermaksud untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan dengan cara menempatkan para anggotanya pada jabatan-jabatan pemerintahan.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 161.

<sup>47</sup> Haryanto, *Op.Cit*, hlm. 8.

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 8-9.

Berdasarkan dari definisi-definisi yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan partai politik pada hakekatnya adalah suatu organisasi terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai ideologi untuk menggapai cita-cita, tujuan-tujuan, dan orientasi-orientasi yang sama, dimana organisasi ini berusaha untuk memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka usahanya mendapatkan kekuasaan dan kemudian mengendalikan atau mengontrol jalannya roda pemerintahan, yang keseluruhannya itu pada giliran sebagai dasar tolak organisasi tersebut dalam usahanya menjalankan atau melaksanakan program-programnya yang telah ditetapkan.<sup>49</sup>

## **2. Fungsi Partai Politik**

Dalam negara demokrasi partai politik merupakan suatu ciri penting dalam menjalankan politik modern karena memiliki fungsi-fungsi yang strategis. Fungsi dari partai politik pada dasarnya adalah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan, dan mempertahankannya. Cara partai politik dalam memperoleh kekuasaan tersebut adalah melalui dengan ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum. Parta politik dalam menjalankan fungsinya memerlukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik, *pertama* partai politik menyelesksi calon-calon, *kedua* setelah selesai seleksi calon-calon tersebut selanjutnya melakukan kampanye, *ketiga* setelah kampanye telah terlaksana dan calon terpilih dalam pemilihan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 9.

umum selanjutnya yang dilakukan partai politik adalah menjalankan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif). Menurut Budiardjo mengemukakan bahwa fungsi partai politik adalah:<sup>50</sup>

- a) Sarana komunikasi politik;
- b) Sarana sosialisasi politik;
- c) Rekrutmen politik
- d) Pengatur konflik

Sedangkan menurut Almond dan Powell menyebutkan ada 3 (tiga) fungsi partai politik, yaitu:<sup>51</sup>

- a) Rekrutmen politik;
- b) Sosialisasi politik;
- c) Artikulasi dan agresi kepentingan.

Sementara itu, James Rosnau (1969) menekankan kepada fungsi parpol sebagai sarana penghubung antara berbagai macam kepentingan dalam suatu sistem politik. Dalam hal ini menurutnya ada dua peranan penting

parpol *linkage* politik, yaitu:<sup>52</sup>

- a) Sebagai institusi yang berfungsi penetratif (*penetrative linkage*), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan negara;

---

<sup>50</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 163-164.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Op.Cit*, hlm. 18.

b) sebagai “*reality linkage*”, yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.

Partai-partai yang ada dalam negara demokrasi relatif dapat melaksanakan fungsinya sesuai nilai-nilainya pada saat kelahirannya, ialah partai politik menjadi sarana bagi warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan bernegara dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan penguasa.<sup>53</sup> Berikut fungsi parpol secara umum adalah:<sup>54</sup>

- a) Sebagai sarana komunikasi politik, proses ini disebut sebagai merumuskan kepentingan (*interest articulation*) dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan (*interest aggregation*) masyarakat agar dapat disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah serta aspirasi tersebut diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur.
- b) Sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat dimana dia berada. Proses tersebut juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi kegenerasi selanjutnya.
- c) Sebagai sarana rekrutmen politik (*instrument of political recruitment*), fungsi ini berupa proses melalui mana partai mencari anggota baru

---

<sup>53</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, Edisi Revisi, hlm. 405.

<sup>54</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Op.Cit*, hlm. 18-19.

dan menyeleksi orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.

- d) Sebagai sarana pengatur konflik, yakni bahwa dalam negara demokratis yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar, akan tetapi sering menimbulkan konflik sosial yang sangat luas. Oleh karena itu, konflik harus bisa dikendalikan agar tidak berlarut-larut yang dapat menggoyahkan dan membahayakan eksistensi bangsa.

Fungsi partai politik diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Di dalam undang-undang ini, fungsi partai politik ialah sebagai sarana:

- a) Pendidikan politik bagi partai politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c) Penyerap, penghimpunan, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

### 3. Tipologi Partai Politik

Tipologi partai politik terus berkembang dan diringi dengan perkembangan demokrasi dan kedewasaan masyarakat dalam berpolitik. Perkembangan tersebut bisa dilihat dari segi ideologi, anggota, norma-norma, ataupun aturan-aturannya. Menurut pendapat Hans Jurgen Puhle, fakto-faktor yang memengaruhi perkembangan dari model partai politik tersebut adalah:<sup>55</sup>

- a) *The electoral dimension;*
- b) *The interest of the party constituency;*
- c) *Party organization;*
- d) *The party system;*
- e) *Policy formation* (program dan ideologi); dan
- f) *Policy implementation*

Dalam buku Muchamad Ali Safa'at yang berjudul Pembubaran Partai Politik, partai politik dibedakan berdasarkan klasifikasi, yaitu :<sup>56</sup>

- a) Berdasarkan asas dan orientasinya;
- b) Berdasarkan komposisi dan fungsinya anggota; dan
- c) Berdasarkan kemungkinan untuk memenangkan pemilu.

---

<sup>55</sup> Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Op.Cit*, hlm.

<sup>56</sup> Muchamad Ali Safa'at, *Op.Cit*, hlm. 55-58.

#### 4. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian merupakan bentuk perilaku dan interaksi diantara jumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian melalui jumlah dari partai tersebut, sedangkan Givani Sartori menggolongkan berdasarkan jarak ideologi antara partai yang ada.<sup>57</sup>

##### a. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik

Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga hal, yakni:<sup>58</sup>

- a) Sistem Partai Tunggal, sistem kepartaian ini mengandung dua pengertian, pertama, di dalam suatu negara memang benar-benar ada terdapat satu buah partai, Kedua, pada negara tersebut ada beberapa partai, namun hanya satu partai yang dominan, sedangkan partai yang lain hanya sebagai pelengkap saja. Negara yang menerapkan pola partai tunggal terdapat di beberapa negara di Afrika, Kuba, dan Cina. Sedangkan Uni Soviet ketika masih berdiri dan beberapa negara di Eropa Timur juga pernah mempraktikkan pola ini.

---

<sup>57</sup> Labolo Muhadam dan Teguh, *Op.Cit*, hlm. 31-32

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 33-35.

b) Sistem Dwi Partai, dalam ilmu politik, sistem dwi partai biasanya diartikan dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua posisi teratas dalam pemilihan umum secara bergantian, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan.

Negara-negara yang memakai sistem ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Filipina, dan Selandia Baru. Maurice duverge berpendapat bahwa sistem ini merupakan khas dari Anglo Saxon. Pada sistem dwi partai hanya terdapat dua partai politik, yaitu partai yang berkuasa dan partai oposisi.

c) Sistem Multipartai, sistem ini diterapkan mengingat adanya berbagai ragam budaya politik dalam suatu negara. Berbagai ragam budaya politik tersebut mendorong golongan-golongan yang ada dalam masyarakat untuk membentuk partai politik sehingga aspirasi yang mewakili golongan mereka dapat disuarakan oleh wakilnya di parlemen. Sistem ini dipraktikkan di negara Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Swedia, Prancis, dan Federasi Rusia.

#### **b. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi Antar Partai Politik**

Giovani Sartori berpendapat bahwa dalam penggolongan partai bukan berdasarkan dari jumlah partai melainkan dari dasar jarak ideologi diantara partai yang ada. Ia menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga hal, yakni:<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 36-38.

a) Sistem kepartaian pluralisme sederhana, sistem ini memiliki kutub partai yang bipolar, tidak memiliki polaritas, dan arahnya yang sentripetal. Artinya, di dalam suatu negara yang menganut suatu sistem ini hanya dapat terdapat dua kutub partai yang bersaing dalam pemilihan umum, polaritas antara kedua kutub tersebut hampir tidak ada, dan arah perilaku politiknya menuju ke arah integrasi nasional. Contohnya adalah sistem dwipartai di Amerika Serikat.

b) Sistem kepartaian pluralisme moderat, sistem ini memiliki kutub partai yang bipolar, terdiri atas tiga atau empat partai sebagai basis, dengan polaritas kecil (proses depolarisasi), dan arahnya sentripetal. Artinya di dalam suatu negara yang menganut sistem ini memiliki ideologi yang berbeda dan tiga sampai empat partai tersebut saling bersaing dalam pemilihan umum. Contohnya adalah sistem multipartai di Belanda.

c) Sistem kepartaian pluralisme ekstrem, sistem ini memiliki kutub partai yang multipolar, dengan polaritas antara kutub yang sangat besar, dan mengalami gaya sentrifugal. Artinya di dalam suatu negara yang menganut sistem ini terdiri atas banyak partai yang bersaing dalam pemilihan umum. Contohnya adalah komunis yang kiri, neofasis yang kanan, sosialis yang kiri-kanan, dan kristen demokrat yang kanan-tengah. Perilaku politik pada sistem ini cenderung bersifat sentrifugal, artinya mengembangkan sistem tersendiri yang berbeda atau menjauh sistem pusat.

## C. Tinjauan Umum tentang Jabatan

### 1. Jabatan-Jabatan

Jabatan adalah suatu yang mendukung hak dan kewajiban dalam organisasi negara. Patut kita pahami bahwa sebagai suatu kenyataan hukum negara merupakan suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambetenorganisatie*). Di maksudkan dengan jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diberlakukan dan dilakukan untuk kepentingan negara (kepentingan umum). Setiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial yang memiliki hakikat tertinggi yang diberi nama negara. Jabatan merupakan subjek hukum, yaitu pendukung hak dan kewajiban. Sebagai subjek hukum (badan hukum) maka jabatan tersebut dapat menjamin kelangsungan hak dan kewajiban. Penjabat (orang yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan jabatan terus menerus (kontinyu). Oleh karena jabatan itu pendukung hak dan kewajiban (subjek hukum), maka dengan sendirinya jabatan itu dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Perbuatan hukum tersebut dapat diatur hukum publik maupun hukum privat.<sup>60</sup>

Jabatan adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang dalam rangka susunan suatu satuan organisasi. Seandainya kedudukan tersebut berada dalam lingkup

---

<sup>60</sup> Edy Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, UNY Press: Yogyakarta, 2011, hlm. 75-76.

pemerintahan, maka jabatan yang dimaksud merupakan jabatan negeri. Jabatan negeri yang dimaksud adalah jabatan yang mewakili pemerintah. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menjelaskan bahwa jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan.<sup>61</sup>

Selain itu yang dimaksud dengan badan negara misalnya karena keanggotaan seseorang di dalam lembaga negara di bidang eksekutif disebut sebagai departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen pada tingkat tertinggi dan jabatan-jabatan pada tingkat di bawahnya. Di bidang lainnya haruslah dilihat dalam fungsi politik dan yudikatif, seperti karena keanggotaan pada kelembagaan negara. Jabatan-jabatan demikian ini adalah jabatan negara yaitu jabatan yang mewakili negara. Jabatan dapat dipandang dari berbagai segi, misalnya jabatan struktural dan jabatan fungsional. Arti dari jabatan struktural adalah yang secara tegas berada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat terendah hingga yang tertinggi, misalnya, jabatan struktural di PNS Pusat adalah: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf ahli. Sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya sangat

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 76.

diperlukan pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi, misalnya, auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti dan lain-lain.<sup>62</sup>

## **2. Pejabat Negara**

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dikenal juga istilah pejabat negara dan di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikenal dengan istilah “Penyelenggara Negara”. Istilah “pejabat negara” dikenal dalam Pasal 11 yang menjelaskan bahwa pejabat negara tidak tergolong pegawai negeri, sebab pegawai negeri yang telah diangkat sebagai pejabat negara dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri. Dengan ketentuan Pasal 11 tersebut berarti tidak semua pejabat negara itu berasal dari pegawai negeri dan tidak semua pegawai negeri menjadi pejabat negara. Sebaliknya ini dapat berarti bahwa pejabat negara itu dapat berasal dari pegawai negeri dan dapat bukan berasal dari pegawai negeri. Namun pejabat negara yang

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 77.

berasal dari pegawai negeri harus dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tersebut.<sup>63</sup>

Sehubungan dengan tentang pejabat negara tersebut, maka telah menimbulkan pertanyaan tentang karakteristik apakah yang membedakan dari pejabat negara dan pegawai negeri. Menurut Logemann, ukuran yang menentukan bahwa seseorang itu pegawai antara adalah ukuran yang bersifat material yaitu hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut. Dikatakannya bahwa pegawai negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Artinya, pegawai negeri adalah orang-orang yang mempunyai hubungan dinas dengan negara, karena dipilih oleh pejabat yang berwenang. Jika dilihat dari pengertian-pengertian Logemann, maka pejabat negara dapat dapat dimaksudkan sebagai pegawai negeri, sebab pejabat negara juga mempunyai hubungan dinas dengan negara, tetapi berhubung prosedur pengangkatan pejabat negara itu melalui pemilihan (bukan pengangkatan seperti pegawai negeri) maka hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara itu merupakan hubungan dinas khusus. Oleh karena itu dapat juga disimpulkan bahwa perbedaan pejabat negara dengan pegawai negeri adalah:<sup>64</sup>

- a) Pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sebenarnya, negara itu formalitas

---

<sup>63</sup> S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press: Yogyakarta, 2012, hlm. 264.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 265.

tinggal mengesahkan hasil pemilihan sedangkan pengangkatan pegawai negeri melalui penunjukan (*aanatelling*) oleh pemerintah;

- b) Pejabat negara itu mempunyai masa jabatan yang dibatasi dengan perodesasi tertentu, sedangkan pegawai dapat bekerja terus sampai mencapai usia pensiun. Dengan demikian, hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara mirip dengan hubungan kontrak; dan
- c) Pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintah yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

Dalam realitasnya di Indonesia, teori tersebut tidak sepenuhnya benar. Karena kenyataannya ada beberapa golongan pejabat negara menurut peraturan perundang-undangan diangkat melalui cara yang berbeda dengan cara pada teori diatas antara lain:<sup>65</sup>

- a) Ada golongan pejabat negara yang diangkat bukan dengan hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif Presiden (misalnya menteri);
- b) Ada golongan pejabat negara yang diangkat untuk seterusnya sampai meninggal, tidak dibatasi oleh periode tertentu;
- c) Ada golongan pejabat negara yang diangkat oleh Kepala Negara atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, (seperti para hakim agung);

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 266.

- d) Ada golongan pejabat negara yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan tapi harus dimintakan pengangkatan pemerintah pusat (seperti gubernur).

Dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku tentang siapa sajakah pejabat negara itu ada pada Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976. Sesuai dengan surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976 yang termasuk Pejabat Negara adalah:<sup>66</sup>

- a) Presiden dan Wakil Presiden
- b) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c) Anggota Badan Pemeriksaan Keuangan;
- d) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung;
- e) Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f) Menteri;
- g) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- h) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- i) Wakil Kepala Daerah Tingkat I;
- j) Bupati/ Walikota/Walikota Kepala Daerah Tingkat II;
- k) Wakil Kepala Daerah Tingkat II;

---

<sup>66</sup> Lihat Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976 Terdapat dalam [http://www.kopertis12.or.id/wpcontent/uploads/2014/09/surat\\_edaran\\_bakn\\_nomor\\_03\\_se\\_1976pegawai\\_negeri\\_sipil\\_yang\\_menjadi\\_pejabat\\_negara.pdf](http://www.kopertis12.or.id/wpcontent/uploads/2014/09/surat_edaran_bakn_nomor_03_se_1976pegawai_negeri_sipil_yang_menjadi_pejabat_negara.pdf) diakses pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 18.00

l) Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Bedasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (1) menyebutkan Pejabat Negara terdiri atas:

- a) Presiden dan Wakil Presiden;
- b) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan;
- d) Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan.
- e) Ketua Wakil, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g) Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j) Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota; dan
- k) Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menyebutkan bahwa:

*“Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri”*

Selain istilah dari Pejabat Negara, dikenal juga istilah Penyelenggara Negara sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Penyelenggara Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 adalah “Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>67</sup>

### **3. Pejabat Publik dan Jabatan Publik**

Pejabat publik adalah semua pejabat negara atau pemerintahan atau birokrat yang berhubungan dengan pelayanan publik. Menurut Saefullah mengemukakan dalam arti khusus pejabat publik adalah aparat pemerintah baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa. Pada saat ini, istilah pejabat publik itu disebut sebagai aparatur pemerintahan yang berada di lingkungan eksekutif atau lebih khusus lagi dibirokrasi. Dari penjelasan tersebut maka yang dimaksud dengan jabatan

---

<sup>67</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

publik adalah jabatan pada pemerintahan atau pada pemerintahan atau pada birokrasi pemerintahan.<sup>68</sup>

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjelaskan bahwa pejabat publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik. Sebelum mengetahui ruang lingkup dari pejabat publik, maka perlu mengetahui pengertian dari badan publik. Pada Pasal 1 angka 3 Nomor 14 Tahun 2008 menyebutkan bahwa badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/ atau luar negeri.

Berdasarkan dari penjelasan dari undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa pejabat publik merupakan orang yang menduduki jabatan tertentu di lembaga pemerintah dan non pemerintah yang fungsinya terkait penyelenggaraan negara dimana sumber dananya berasal dari APBN dan APBD tidak hanya berada dalam ruang lingkup dari badan

---

<sup>68</sup> Lita Mewengkang dkk, "Peranan Kepemimpinan Perempuan Dalam Jabatan Publik (Studi Pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan)", Terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/73950-ID-peranan-kepemimpinan-perempuan-dalam-jab.pdf> diakses pada tanggal 15 Juli 2019 Pukul 01.33

pemerintahan, melainkan badan-badan lain yang fungsinya terkait penyelenggaraan negara.<sup>69</sup>

#### 4. Pejabat Politik dan Jabatan Politik

Pejabat politik merupakan jabatan yang dihasilkan oleh proses politik dan dari sebuah pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Dalam hal ini terdapat beberapa jenis pejabat politik, yakni pejabat politik yang dipilih melalui pemilihan umum seperti presiden dan wakilnya, selanjutnya gubernur, walikota, bupati beserta wakil-wakilnya, serta anggota dewan perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota). Selain itu terdapat juga pejabat politik yang tidak dipilih melalui pemilihan umum, melainkan dipilih atau diangkat oleh presiden bersam dengan DPR seperti komisioner beberapa lembaga. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan jabatan politik adalah kedudukan atau jabatan dalam organisasi pemerintahan yang diisi oleh siapapun (pegawai negeri sipil/ PNS maupun bukan PNS) melalui proses pemilihan, pengangkatan, penyeleksian, dan dipekerjakan dalam suatu proses politik atau melibatkan pejabat politik. Dalam jabatan tersebut terdapat fungsi atau mandat tertentu dan terlibat dalam penyelenggaraan suatu kekuasaan atau kewenangan pemerintahan.<sup>70</sup>

Istilah jabatan politik baru dikenal setelah dari era reformasi, karena banyak jabatan tersebut berasal dari kekuatan partai politik. Meskipun

---

<sup>69</sup> Choky Risda Ramadhan Dkk, *Panduan Investigasi Pejabat Publik Untuk Masyarakat, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, FH UI: Depok, 2013

<sup>70</sup> <http://ppid.lan.go.id/wp-content/uploads/2014/10/es-politik-dan-karier.pdf> diakses pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 22.00

sebenarnya jabatan politik telah ada dalam pemerintahan Orde Baru karena waktu itu sudah ada dua partai politik dan satu golongan. Hanya saja Presiden Soeharto saat itu tidak suka jika di dalam pemerintahannya dibantu partai politik dan yang membantu pemerintahannya adalah kekuatan politik yang disebut golongan kekaryaan (Golkar). Maka, semua jabatan politik yang diduduki Golongan Karya pada saat itu dinamakan pejabat negara. Jabatan rangkap disamakan sejak Orde Baru. Dalam zaman pemerintahan Orde Baru hanya dikenal dua macam jabatan, yaitu jabatan negara, yang pejabatnya disebut pejabat negara, dan jabatan birokrasi, yang pejabatnya disebut PNS atau pejabat eselon. Dengan demikian di era Orde Baru jabatan politik dipersamakan dengan jabatan negara (pejabat negara). Menurut Bagir Manan pengertian dari pejabat politik berbeda secara substansial dengan istilah pejabat publik, karena jabatan publik tidak selalu diisi melalui proses pemilihan umum atau layaknnya mekanisme pemilihan umum atau layaknnya mekanisme pemilihan pejabat melalui proses politik. Melainkan dapat juga diisi melalui pengangkatan dengan model dan prosedur tertentu.<sup>71</sup>

## **5. Definisi Kepala Daerah, Pemilihan Kepala Daerah, dan Pemberhentian Kepala Daerah**

---

<sup>71</sup> May Lim Charity, "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (*Irony Practices of The Double Duty In The Indonesian State System*)", Terdapat dalam <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/81/pdf> diakses pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 22.00

Dalam Paragraf Kesatu mengatur tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 menjelaskan:

- 1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- 2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- 3) Kepala daerah yang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- 4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.
- 5) Kepala Daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan

Perihal mengenai pemilihan kepala daerah dapat dilihat di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juncto Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2008 tentang Perubahan PP Nomor 6 Tahun 2005:

“Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.”

Dalam Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan 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. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Selain itu perihal mengenai pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilihat di Pasal 78 ayat (1) sampai ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- 1) Kepala Daerah dan/ atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a) Meninggal Dunia;
  - b) Permintaan sendiri; atau
  - c) Diberhentikan
- 2) Kepala Daerah dan/ atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena;

- a) berakhir masa jabatannya;
- b) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
- d) tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
- e) melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
- f) melakukan perbuatan tercela;
- g) diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i) mendapatkan sanksi pemberhentian

#### **D. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai pemerintah daerah, penulis ingin membahas terlebih dahulu pengertian pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan

bagi pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang luas dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>72</sup>

Pemerintahan daerah menurut Soepomo yang dikatakan di hadapan sidang panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menyatakan:<sup>73</sup>

“Di bawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah. Tentang pemerintah daerah di sini hanya ada satu pasal yang berbunyi: pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetao ada dan dihormati sususannya yang asli akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah.....”.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas provinsi dan juga daerah provinsi terbagi atas kabupaten dan kota, yang dimana provinsi, kabupaten dan kotanya memiliki pemerintahan daerah yang telah diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945), penerapan dari ketentuan tersebut telah diundangkanlah Undang-Undang

---

<sup>72</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Pradana, *Op,Cit*, hlm. 26.

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 3

No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota dilandasi atas asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan Otonomi yang luas merupakan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan pemerintah yang meliputi kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan akan bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dibidang lainnya yang di tetapkan peraturan pemerintah, keleluasaan otonomi berhubungan juga dengan kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya dimulai dengan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi.<sup>74</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen pada Bab VI Pasal 18 ayat (3) ditegaskan, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemehian umum. Selanjutnya tentang pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota ditegaskan juga, bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat diartikan bahwa pemerintahan daerah ialah perangkat pemerintah dalam daerah termasuk DPR Daerah. Oleh karena itu pemerintahan daerah provinsi adalah gubernur dan DPRD provinsi.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum: Yogyakarta, 2004, hlm 37-38.

<sup>75</sup> Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*, hlm. 2.

Ditinjau dari isi wewenang Pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh, yakni seluruh urusan dan fungsi pemerintahan yang berkaitan dengan isi substansi beserta susunan penyelenggaraannya (otonomi). *Kedua*, otonomi tidak penuh, yakni daerah tidak dapat menguasai isi pemerintahan melainkan daerah hanya menguasai susunan penyelenggaraannya. Urusan tersebut sering dikatakan tugas pembantuan (*medebewind* atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).<sup>76</sup>

Pemerintah daerah adalah suatu unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menjalankan roda pemerintahan di dalam suatu daerah. Pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati, dan perangkat daerah. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.<sup>77</sup>

Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan mempunyai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lainnya. Hubungan tersebut mencakup wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lain yang dijalankan dengan adil dan setara. Hubungan tersebut menimbulkan

---

<sup>76</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia: Bandung, 2015, hlm. 4.

<sup>77</sup> Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*, hlm. 3.

hubungan administrasi dan kewilayahan antara sesama pemerintahan. Hubungan administrasi merupakan hubungan yang timbul sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang berupa satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Kemudian, hubungan kewilayahan merupakan hubungan yang timbul sebagai konsekuensi yang dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah tersebut merupakan satu kesatuan dalam wilayah negara yang bulat. Dalam hal ini berarti bahwa seluas-luasnya otonomi yang dimiliki suatu daerah, implementasi otonomi tersebut tetap dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>78</sup>

Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah sangat besar dalam merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam menjalankan peran dan tugas pemerintah di dalam daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat mengalokasikan sumber-sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisien, mampu mengidentifikasi dan memperbaiki kegagalan pasar yang terjadi atau pernah terjadi, siap menyediakan barang-barang publik (*publik goods*) yang tidak

---

<sup>78</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005, hlm. 8.

dapat dipenuhi oleh pasar, hingga menyusun regulasi yang efektif dan tidak mendistorsi pasar.<sup>79</sup>

## 2. Fungsi Pemerintah Daerah

Memperhatikan UUD 1945 Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah, secara eksplisit dijelaskan dengan umum bagaimana pemerintah daerah berfungsi dalam pembangunan dan pemerintahan negara sebagai berikut:<sup>80</sup>

- 1) Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- 2) Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 3) Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pembangunan negara dilaksanakan dengan adanya hubungan yang berkesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan mengikuti pedoman yang tertulis di atas. Maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pentingnya komunikasi dan hubungan dalam

---

<sup>79</sup> Utang Rosidin, *Op.Cit*, hlm. 4.

<sup>80</sup> Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*, hlm. 7.

menjalankan urusan pemerintahannya sehingga tidak menjadi penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan. hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di jelaskan UUD 1945 Bab VI Pasal 18A sebagai berikut:<sup>81</sup>

- 1) Pasal 18A ayat (1) UUD 1945: hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- 2) Pasal 18A ayat (2) UUD 1945: hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Setelah adanya pembagian kewenangan tersebut dalam melakukan pembangunan, negara melalui pasal 18B ayat (1) UUD 1945 mengakui pemerintah daerah. Sesuai undang-undang, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa atau khusus yang di atur dengan undang-undang. Pada ayat (2) negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Undang-undang juga mengatur bahwa negara

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

mengakui pemerintahan daerah yang bersifat adat dan tradisional semisal kesultanan dan kerajaan adat dan masyarakat tradisional yang memiliki pemerintahan sendiri. Namun, urusan yang bersifat kenegaraan dan resmi tidak dilimpahkan kepada pemerintah daerah adat ini.<sup>82</sup>

### 3. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Tugas pemerintah daerah menurut ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah mempunyai tugas:

- 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- 4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 7-8.

- 5) mewakili Daerahnya di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Pemerintah Daerah menurut ketentuan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah memiliki wewenang, yaitu:

- 1) mengajukan rancangan Perda;
- 2) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD
- 3) menetapkan Perda keputusan kepala daerah;
- 4) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- 5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.