

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pola karakter pemerintahan daerah sangat bergantung kepada pola karakter pemerintahan pusat. Baik mengenai sumber wewenang, pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, hingga hal-hal operasional teknis lainnya. Pada waktu para Pendiri Negara ini (*the Founding Fathers*) membahas rancangan undang-undang dasar sebuah negara yang akan didirikan, dibicarakan pula bentuk negara yang akan dipilih. Seperti diketahui dalam teori hukum tata negara, dikenal adanya bentuk negara federasi, konfederasi, dan bentuk negara kesatuan. Dalam negara kesatuan ada yang menganut sistem sentralisasi dan ada yang menganut sistem desentralisasi.<sup>1</sup>

Para pendiri negara yang menjadi anggota *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau yang lebih dikenal dengan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyadari bahwa negara yang akan didirikan itu merupakan negara kepulauan, yang terdiri dari sekitar 13.500 pulau. Selain itu, diasadari pula bahwa tingkat pendidikan penduduknya masih sangat rendah. Bahkan, sebagian besar penduduknya masih buta huruf. Dalam sidang BPUPKI, akhirnya disepakati bentuk negara yang dipilih, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pilihan tersebut dilandasi oleh pertimbangan yang mendalam dan sedikit banyak dipengaruhi hasil Kongres Pemuda I dan II yang melahirkan Sumpah Pemuda.<sup>2</sup>

Bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut kemudian dapat terlihat melalui hukum positif tertinggi dalam hierarki peraturan

---

<sup>1</sup> HRT. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung. 2014. Hlm. 3

<sup>2</sup> *Ibid*

perundangan-undangan yang terdapat di Indonesia. Yaitu pada pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Konsekuensi dari kedua pasal tersebut yaitu terdapat bagian-bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri tetapi tetap dalam kerangka bagian negara kesatuan. Sehingga teritorial atau wilayah tersebut tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu unsur atau bagian dari lingkungan yang lebih besar, yaitu Negara Kesatuan. Teritorial tersebut lazim disebut daerah (*gebiedsdeel*) dan pemerintahannya disebut pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah didalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan konsep otonomi. Hal ini dikarenakan desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>3</sup> Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S. Maryanov yang menyebutkan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.<sup>4</sup>

Sebelum adanya perubahan (amandemen) UUD 1945, khususnya perubahan terhadap pasal 18 sebagai sumber legitimasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, klausula pasal 18 (lama) menggariskan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk hubungan kewenangan antara

---

<sup>3</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta. 2001. Hlm. 174

<sup>4</sup>Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*. Disertasi, Pasca Sarjana UI. 1993. Hlm. 17

Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD) untuk diatur kedalam undang-undang. Jadi, hal itu sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang.<sup>5</sup>

Atas dasar itu, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah ada ataupun berlaku di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 adalah:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
3. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Pemerintah Daerah dan Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam sejarah ketatanegaran Indonesia sebelum diamandemennya UUD 1945, tidak terdapat konsistensi dalam menjabarkan pasal 18. Hal ini dikarenakan masa pasca kemerdekaan masih diwarnai suasana revolusi bahkan banyaknya pemberontakan yang terjadi baik dari internal Negara Indonesia seperti PRRI, Permesta, PKI, DI/TII dan lain sebagainya ataupun dari eksetrenal Negara Indonesia seperti Belanda melalui KNIL yang datang

---

<sup>5</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah)*. PT. Alumni. Bandung. 2004. Hlm. 3

kembali bersama para tentara Inggris sehingga melahirkan agresi militer I dan II. Dengan pergolakan yang terus terjadi, pemerintah pun terus berupaya menyesuaikan peraturan yang ada dengan konstelasi sosial-politik yang terjadi. Bahkan melalui perjanjian-perjanjian yang dibuat, Indonesia juga sempat merubah bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federasi.<sup>6</sup>

Pemerintah baru dapat menerapkan peraturan yang mengatur tentang desentralisasi dan otonomi daerah dengan stabil dan jangka waktu yang lama melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Namun cita-cita untuk mewujudkan politik desentralisasi itu menemui hambatan karena peraturan tersebut selain menerapkan asas desentralisasi, pemerintah pusat masih dapat mengatur urusan-urusan yang dikelolanya di Daerah lewat asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan atau *medebewind*.<sup>7</sup>

Kebijakan desentralisasi pada masa Orde Baru dalam praktik cenderung ke bandul sentralisasi. Ada beberapa hal yang dapat menjelaskan mengapa terjadi seperti itu. *Pertama*, sejak awal tujuan pemerintah Orde Baru dalam menciptakan otonomi adalah untuk menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, persatuan dan stabilitas. *Kedua*, pemerintah Orde Baru menganut formula setengah resmi dalam strategi pembangunan. Dalam strategi ini, para ahli ekonomi berfungsi sebagai pembuat kebijakan, militer sebagai stabilisator, dan birokrasi sipil sebagai pelaku pelaksana. *Ketiga*, pemerintah ingin selalu

---

<sup>6</sup> Lihat Perjanjian Linggarjati (1947), Perjanjian Renville (1948), Perjanjian Roem-Royen (1949) serta hasil Konferensi Meja Bundar (1949)

<sup>7</sup> Lilli Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2007. Hlm. 12

memusatkan sumber daya untuk keperluan pembangunan, sehingga distribusi dan penggunaannya memenuhi kriteria keadilan dan efisiensi.<sup>8</sup>

Meskipun kepada daerah otonom telah diberikan hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri tetapi pemerintah Pusat tetap bertanggung jawab mengenai seluruh urusan pemerintahan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pasal 4 UUD NRI 1945 yang diterjemahkan kedalam peraturan ini.<sup>9</sup> Maka urusan penyelenggaraan pemerintah daerah mulai dari hulu hingga hilir atau mulai dari pengisian jabatan hingga pertanggung jawaban kepala daerah sangat dominan peran dari pemerintah pusat. Pengawasan yang dilakukan dilakukan dengan tiga cara yaitu pengawasan umum, pengawasan prementip dan pengawasan represip.<sup>10</sup>

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur dalam peraturan ini juga mencerminkan sentralisasi, hal itu terlihat dari dominannya peran pemerintah pusat. Prosedur yang ada yaitu DPRD memilih dan kemudian mengajukan sedikitnya 3 orang calon Kepala Daerah kepada Presiden, selanjutnya Presiden akan memilih salah satu dari calon tersebut dan mengangkatnya melalui Menteri Dalam Negeri sebagai Kepala Daerah Terpilih. Konsekuensi dari hal tersebut adalah Kepala Daerah juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.

Setelah adanya tuntutan reformasi dalam bidang politik dan hukum, barulah muncul peraturan yang mengakomodir kebutuhan otonomi daerah yaitu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

---

<sup>8</sup> Benyamin Hoessein. *Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek*. Yang dikutip oleh Syamsuddin dan Riza Sihbudi dalam buku *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Gramedia, Jakarta. 1995. Yang dikutip kembali oleh Lili Romli, *Op.Cit.*, Hlm. 13

<sup>9</sup> Ateng Syarifudin. *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Tarsito, Bandung. 1982. Hlm. 11

<sup>10</sup> *Ibid.*

Daerah serta diikuti oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara (Pemerintah) Pusat dan (Pemerintah) Daerah.

Melalui peraturan tersebut seperti diatur dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah diberi kewenangan seluruh urusan pemerintah, kecuali:<sup>11</sup>

1. Politik luar negeri.
2. Pertahanan (dan) Keamanan.
3. Moneter dan Fiskal.
4. Peradilan.
5. Agama.

Adapun yang membedakan secara substansi dengan Undang-Undang sebelumnya bahwa otonomi diberikan kepada Daerah Tingkat II, yaitu Kabupaten dan Kota. Serta kewenangan yang sebelumnya dipegang pemerintah pusat kini diberikan kepada daerah-daerah otonom.

Semangat desentralisasi yang dibawa oleh peraturan diatas ternyata menimbulkan polemik dikemudian hari, masyarakat pada umumnya dan kalangan ahli hukum pada khususnya terbagi menjadi dua dalam menyikapinya. Pihak yang pro mengatakan bahwa peraturan ini telah bersifat demokratis bahkan liberal, sehingga merupakan jawaban atas kondisi dan situasi sosial-politik pada masa orde baru dahulu.<sup>12</sup> Sedangkan pihak yang kontra mengatakan pemerintah pusat masih setengah hati dalam memberikan otonomi daerah, bahkan mereka beranggapan peraturan ini bersifat *residu of power*.<sup>13</sup> Sehingga mereka beranggapan pemerintah pusat masih setengah hati

---

<sup>11</sup> HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*,Hlm. 6

<sup>12</sup> Lilli Romli, *Op.Cit.*,Hlm. 15

<sup>13</sup> *Ibid*

dalam memberikan kewenangan otonom untuk pemerintah daerah. Hal ini terlihat dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan apa saja batas kewenangan pemerintah daerah (yaitu ada 5, seperti yang disebutkan pada paragraf sebelumnya) masih menggunakan klausula “serta kewenangan bidang lain”. Kemudian klausula tersebut dijelaskan dalam pasal 7 ayat (2) dan pasal 12 yang menyatakan ketentuan lebih lanjut akan diatur didalam Peraturan Pemerintah.<sup>14</sup>

Menurut Prof. Dr. HRT. Sri Soemantri M S.H., selain polemik diatas, peraturan tersebut juga menimbulkan berbagai kasus yang mencuat. Masalah yang timbul antara lain:<sup>15</sup>

1. Masalah pemilihan Gubernur dan Bupati / Walikota sebagai Kepala Daerah.
2. Masalah laporan pertanggungjawaban Gubernur / Kepala Daerah Tk. I dan Bupati / Walikota / Kepala Daerah Tk. II.
3. Masalah berbagai produk Daerah tentang pungutan – pungutan.
4. Masalah fasilitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Masalah hubungan antara Daerah Tingkat II dengan Daerah Tingkat I dan dengan Pemerintah Pusat.

Inti dari permasalahan tersebut dikarenakan dua hal mendasar. *Pertama*, kewenangan DPRD yang sangat dominan atas Kepala Daerah.<sup>16</sup> Peningkatan peran dan fungsi DPRD terutama dalam hal memberikan penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban atau laporan penyelenggaran pemerintahan oleh Kepala Daerah sering dijadikan sebagai alat pemerasan terhadap pihak eksekutif.<sup>17</sup> Penilaian yang diberikan tidak memiliki dasar argumen objektif,

<sup>14</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom

<sup>15</sup> HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*, Hlm. 7

<sup>16</sup> Lihat pasal 49 – 54 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>17</sup> Indira Samego, *Masalah Good Governance di dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Jurnal Demokrasi dan Ham, Vol. 2, No. 2. Juni-September. 2002. Hlm. 63 yang dikutip oleh Dr. Juanda S.H.,M.H dalam *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah)*. PT. Alumni. Bandung. 2004. Hlm. 7

tetapi justru didasari konfigurasi politik daerah yang ada. Sehingga kewenangan untuk melakukan *impeachment* berdasarkan laporan pihak eksekutif tersebut marak disalahgunakan pada saat itu.<sup>18</sup> *Kedua*, kewenangan Kepala Daerah yang masih *abu-abu* (Tidak jelas secara terperinci atau karena sebelumnya sudah terbiasa menunggu Petunjuk Pelaksanaan atau juklak dan Petunjuk Teknis atau juknis dari Pemerintah Pusat) sehingga banyak melahirkan sengketa kewenangan dan cenderung melahirkan raja – raja kecil disetiap wilayah kekuasaannya. Bupati / Walikota sebagai Kepala Daerah Tingkat II tidak menghiraukan instruksi maupun arahan dari Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I. Hal ini marak terjadi terutama pada daerah dengan Pendapatan Asli Daerah atau PAD yang melimpah.

Akibat dari munculnya berbagai polemik yang ditimbulkan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR melalui sidang tahun 2000 mengeluarkan Ketetapan MPR atau TAP MPR yang berisi rekomendasi untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara (Pemerintah) Pusat dan (Pemerintah) Daerah agar sesuai dengan amanat pasal 18 UUD 1945.<sup>19</sup>

Amanat revisi tersebut baru diwujudkan 4 tahun setelahnya dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

---

<sup>18</sup> Lihat mekanisme pelengseran Darlis Ilyas, Walikota Payakumbuh, Sumatera Barat, pada tahun 2001. Mekanisme pelengseran Ketut Wirata Shindu, Bupati Buleleng, Bali, pada tahun 2001. Mekanisme pelengseran Soenarto, Walikota Surabaya, Jatim, pada tahun 2002. Serta mekanisme pelengseran Syahriel Darham, Gubernur Kalimantan Selatan, pada tahun 2002.

<sup>19</sup> Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah terutama Rekomendasi Nomor 7



Pemerintahan Daerah. Namun revisi tersebut justru dirasa mengalami kemunduran.<sup>20</sup> Hal ini dikarenakan kewenangan yang sebelumnya telah diberikan kepada pemerintah daerah, ditarik kembali menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pola desentralisasi yang dimaksud pasal 18 UUD 1945 justru diartikan menjadi sentralisasi oleh peraturan tersebut. Kewenangan DPRD dalam meminta dan menilai laporan pertanggung jawaban juga ditarik menjadi kewenangan pemerintah pusat melalui Gubernur. Jika melihat momentum yang ada pada saat peraturan ini dilegalkan, perhatian publik sedang terfokus kepada hingar-bingar politik dalam Pemilu Legislatif dan Pilpres 2004. Sehingga revisi ini kurang mendapatkan perhatian publik.<sup>21</sup>

Adapun yang mengalami perubahan fundamental melalui peraturan ini yaitu mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Jika dalam peraturan terdahulu kepala daerah selalu dipilih oleh DPRD atau Pemerintah Pusat, maka dalam peraturan ini mulai diperkenalkan konsep pemilihan langsung untuk kepala daerah. Namun hal tersebut juga mengalami revisi dan perubahan. Hal yang terus direvisi dan mengalami perubahan adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Yaitu melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 yang kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. hingga munculnya peraturan lain yang tidak mencatut perubahan atas Undang-Undang

---

<sup>20</sup> Lilli Romli. *Op.Cit.*, hlm. 31

<sup>21</sup> *Ibid.* Hlm. 21

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah namun substansi pembahasannya masih berhubungan, yaitu mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah. peraturan yang muncul antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Berdasarkan penjelasan diatas maka terlihat adanya perbedaan yang mendasar antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama dalam mengatur mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah. Perbedaan tersebut terjadi karena peraturan baru ingin menyempurnakan peraturan yang lama berdasarkan kebutuhan masyarakat, namun revisi tersebut juga ternyata masih belum mencapai *das sollen* yang diinginkan. Ada banyak faktor yang mempengaruhi hal tersebut. Berdasarkan hal tersebut penulis ingin mengkaji faktor faktor yang mempengaruhi dan komparasi ketiga Undang – Undang tersebut, sebagai *ikhtiar* untuk mencari khazanah ilmu agar dapat mengambil hikmah dan pelajaran yang ada. Dan sebagai *ikhtiar* untuk terus memperbaiki tanah air kita menuju arah yang lebih baik.

Maka dari itu, makalah ini akan membahas pengisian jabatan dan pertanggung jawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam rangka pemerataan keadilan dan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai manifestasi dari tujuan otonomi daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana pola hubungan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah yang ideal untuk diterapkan di Negara Republik Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Untuk menganalisis komparasi atau perbandingan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang

- Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk menganalisis komparasi atau perbandingan pola hubungan pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  3. Untuk mengetahui konsep ideal mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah untuk diterapkan di Negara Republik Indonesia.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Pada bagian ini penulis mencoba untuk mempertajam rumusan masalah dengan cara menampilkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan tema hukum. Tinjauan pustaka ini dimaksudkan untuk mengarahkan penulis untuk membentuk kategori substantif terhadap objek penelitian.<sup>22</sup> Adapun penjelasan terhadap teori – teori yang digunakan atau konsep konsep utama yang akan penulis eksplorasi adalah sebagai berikut:

Untuk menemukan konsep dan mengembangkan pola hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah menurut UUD 1945 guna mengetahui bagaimana mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah, penelitian ini menggunakan

---

<sup>22</sup> Lexi J . Moloeng. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 1990. Hlm. 81

pendekatan **teori demokrasi** sebagai *grand theory*, dan didukung oleh **teori lembaga perwakilan** sebagai *middle range theory* serta **teori desentralisasi** sebagai *applied theory*.

Penggunaan teori demokrasi sebagai *grand theory* didasari pemahaman bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan perwujudan dari pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat. Baik dipilih secara langsung ataupun melalui wakilnya di lembaga legislatif. Sedangkan lembaga perwakilan dijadikan *middle range theory* karena demokrasi tidak mungkin diterapkan secara langsung dengan mengingat wilayah yang luas, jumlah penduduk yang terus bertambah dan permasalahan negara yang semakin kompleks dan rumit. Maka demokrasi pun dilakukan melalui wakil-wakil yang ada di lembaga perwakilan. Teori lembaga perwakilan ini juga merupakan turunan dari teori demokrasi yakni merupakan implementasi dari demokrasi partisipatif atau partisipatoris. Begitu pula halnya penggunaan teori desentralisasi sebagai *applied theory*, karena ini merupakan turunan dari format negara kesatuan yang dipilih dan erat hubungannya dengan otonomi daerah. Terutama desentralisasi dalam hal melakukan penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh kepala daerah serta pengisian jabatan kepala daerah.

**Jika disimpulkan, maka makalah ini akan membahas pengisian jabatan dan pertanggung jawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, dengan lembaga perwakilan sebagai lembaga yang merepresentasikan keterlibatan rakyat, dalam rangka pemerataan keadilan dan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai manifestasi dari tujuan otonomi daerah.**

Adapun hal-hal tambahan sebagai *additional theory* adalah turunan dari prinsip – prinsip dari demokrasi, seperti asas *good governance* yang diratifikasi menjadi Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik,<sup>23</sup> transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta dapat pula membahas konsep negara kesejahteraan atau *welfare state*.

## 1. Teori Demokrasi.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti memerintah. dengan demikian, demokrasi secara terminologi memiliki arti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>24</sup> Ditinjau dari sejarahnya, konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, yaitu dari negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Konsep tersebut terus berkembang dan menjadi pilihan yang cukup menjajikan bagi banyak negara, khususnya setelah Perang Dunia ke dua. Dalam perkembangannya, demokrasi berkembang menjadi dua pola yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi komunis.<sup>25</sup>

Melihat pertumbuhan dan perkembangan yang dialami konsep demokrasi, maka tepat apa yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.<sup>26</sup> Oleh karena itu, praktik di tiap negara tidaklah sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

<sup>23</sup> Lihat Bab III Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

<sup>24</sup> Bondan Gunawan, *Apa Itu Demokrasi*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2000. Hlm. 1

<sup>25</sup> Juanda, *Op.Cit.*, hlm. 19

<sup>26</sup> *Ibid.*

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat.<sup>27</sup>

Berdasarkan unsur-unsur diatas dan jika melihat pendapat para ahli mengenai demokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pemerintahan. Sehingga rakyat harus berperan aktif dan menjadi sendi yang fundamental dalam negara demokrasi

Dalam bernegara, Indonesia juga menerapkan konsep demokrasi sebagai sistem penopang jalannya pemerintahan. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang secara etimologi memiliki arti pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun secara terminologi, sulit untuk didefinisikan secara lengkap. Adapun pengertian yang mendekati menurut penulis adalah menurut Henry B. Mayo yang disadur kembali oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H.,S.U;<sup>28</sup>

Sistem Politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. Oxford University Press, New York. 1960. Hlm. 70. Yang disadur kembali oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H.,S.U, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta. Cetakan Pertama, 1993. Hlm. 19

Perwujudan konkrit dari penerapan konsep demokrasi yaitu diadakannya pemilihan umum secara berkala, hal ini berlaku untuk badan legislatif maupun eksekutif. Begitu pula pada pemerintahan daerah, sehingga Kepala Daerah dipilih melalui pemilihan langsung yang demokratis. Konsekuensi logis dari dipilih langsung oleh rakyat adalah Kepala Daerah haruslah bertanggung jawab kepada rakyat mengenai amanah yang diberikan. Baik secara langsung ataupun melalui perwakilan rakyat di DPRD.

Jika dikontekskan kepada pengisian jabatan dan pertanggung jawaban kepala daerah, maka yang menjadi substansi pembahasan adalah bagaimana prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan dan pertanggung jawaban kepala daerah. Serta bagaimana rakyat dapat berperan aktif dan menjadi sendi yang fundamental dalam hal tersebut.

## **2. Teori Lembaga Perwakilan.**

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. *Pertama*, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. *Kedua*, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan *ketiga*, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008. hlm. 41



Heinz Eulau dan John Whalke mengadakan klasifikasi perwakilan ini ke dalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai sudut kajian yang mengharuskan adanya “wakil”, yaitu:

1. adanya partai,
2. adanya kelompok, dan
3. adanya daerah yang diwakili.

Dengan demikian adanya klasifikasi yang demikian, maka akan melahirkan tiga jenis perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan fungsional (*functional representative*) dan perwakilan daerah (*regional representative*).<sup>30</sup>

Secara historis, munculnya perwakilan merupakan dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Perancis. Di sini awalnya hanya dikenal perwakilan fungsional sebab pada umumnya yang menjadi wakil pada waktu itu adalah orang-seorang yang direkrut melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan kelas-kelas yang ada di dalam masyarakat. Tetapi kemudian, di dalam negara-negara modern seperti Amerika Serikat dan lain-lainnya dengan menganut prinsip persamaan, perwakilan berdasarkan sistem pengangkatan ini tidak dipergunakan karena dirasakan tidak sesuai dengan sistem demokrasi dianut. Sehingga dalam prakteknya hanya tinggal dua macam perwakilan, yaitu perwakilan politik dan perwakilan daerah.<sup>31</sup>

Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan di atas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili ( si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya. Untuk hal ini ada yang berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan. Orang yang mendapati jabatan dimaksud adalah sebagai yang mewakili dan bertindak atas nama jabatan yang dipikulnya. Dengan demikian, hubungan antara si wakil dengan pihak yang diwakili menjadi tidak jelas, seakan-akan hubungan di antara kedua pihak tersebut hanya sebatas saat pemilihan si wakilnya saja.<sup>32</sup>

Menurut Leon Duguit, dasar adanya jalinan hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkemlompok, yang disebut solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum obyektif untuk membentuk lembaga perwakilan. Oleh karena adanya jalinan yang demikian, maka:<sup>33</sup>

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut, masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

Pandangan Duguit tersebut, sebenarnya sejalan dengan pandangan Belifante yang melihat bahwa perwakilan itu sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap warga Negara dan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan yang dimaksud.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 42-43

Dalam hal ini, rakyat sama-sama diposisikan sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili mereka untuk bertindak dalam rangka keperluan tersebut.<sup>34</sup>

Menyangkut dengan hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili ada dua teori yang amat terkenal di samping teori-teori lain, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Kedua teori tersebut merupakan hasil perkembangan pemikiran yang bersifat saling melengkapi terhadap teori sebelumnya. Menurut Teori Mandat memandang bahwa para wakil menempati kursi di lembaga perwakilan atas dasar mandate dari rakyat, yang dinamakan mandataris. Teori yang berkembang oleh J.J. Rousseau dan Pation ini lahir pada waktu saat revolusi dalam perjalanan terpecah menjadi 3 (tiga) macam.<sup>35</sup>

*Pertama*, Mandat Imperatif. Yaitu berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.<sup>36</sup> Untuk adanya suatu jaminan yuridis bagi rakyat agar si wakil tidak bertindak menyimpang dari keinginannya, maka lembaga recall merupakan benteng dipergunakan untuk menjaga pola hubungan imperative ini. Lembaga recall ini dimaksudkan untuk dapat menarik kembali si wakil bila terbukti aktivitasnya

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 44

<sup>36</sup> Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia: 2007*, Penerbit Pustaka Pelajar dikutip dari <http://king-andrias.blogspot.com/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html> diakses: Kamis, 19 November 2015 Pukul 04.25 WIB

tidak sesuai dengan keinginan rakyat yang diwakilinya. Konsepsi seperti ini pada dasarnya tidak efisien dan dapat menghambat peranan lembaga perwakilan, karena para wakil setiap saat jika ingin bertindak harus terlebih dahulu menunggu intruksi dari pihak yang diwakilinya.<sup>37</sup>

*Kedua*, Menyadari kelemahan dari ajaran di atas, kemudian Abbe Sieyes (Perancis) dan Black Stone (Inggris) mengemukakan suatu ajaran Mandat Bebas. Ajaran ini melihat bahwa para wakil yang duduk di dalam lembaga perwakilan tidak terikat dengan para pemilih, karena setiap wakil yang dipilih dan duduk di situ adalah orang-orang yang telah dipercaya dan memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, si wakil tidak terikat dengan instruksi-instruksi dari para pemilihnya dan tidak dapat ditarik kembali oleh mereka. Dalam konsepsi seperti ini terlihat bahwa antara si wakil dengan yang diwakili tidak terdapat hubungan secara hukum, di sini si wakil hanya dibebani tanggung jawab politik semata yang memberi konsekuensi bila aktivitas si wakil tidak dapat memuaskan pihak yang diwakili, maka si wakil tersebut tidak mempunyai peluang untuk dipilih kembali.<sup>38</sup>

*Ketiga*, Mandat Representatif. teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

---

<sup>37</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 44

<sup>38</sup> *Ibid.*

Perkembangan teori mandate yang demikian melahirkan rasa yang kurang puas bagi para pemikir lainnya, karena dianggap teori tersebut belum memiliki landasan yang kuat tentang kebebasan hukum dari lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, lahir Teori Organ yang dipelopori oleh Von Gierke (Jerman). Ajaran ini melihat bahwa Negara merupakan suatu organisme yang memiliki alat-alat perlengkapan dengan fungsi sendiri-sendiri dan saling ketergantungan. Lembaga perwakilan rakyat sebagai salah satu alat perlengkapan dimaksud bebas berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam konstitusi atau UUD, karena itu setelah rakyat memilih wakil-wakilnya untuk menempati lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri kewenangan lembaga perwakilan tersebut.<sup>39</sup>

Perkembangan teori tersebut kemudian mendapat dukungan dari Paul Laband dan George Jellinek. Menurut Laband hubungan antara si wakil dengan yang diwakili secara hukum tidak perlu dipersoalkan, karena rakyat dan lembaga perwakilan adalah organ yang diatur oleh UUD dan masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Rakyat memiliki hubungan hukum dengan lembaga perwakilan, yaitu memilih dan membentuk lembaga perwakilan, yang memilih dan membentuk lembaga tersebut, setelah institusi itu terbentuk maka ia langsung bertindak sesuai dengan fungsi yang telah ditentukan. Dengan demikian, rakyat tidak perlu lagi ikut campur tangan di dalamnya. Selanjutnya Jellinek mengutarakan bahwa rakyat merupakan organ primer. Tetapi karena organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya sendiri, sehingga harus dilaksanakan melalui organ sekunder, yaitu lembaga perwakilan. Dalam hal ini

---

<sup>39</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 46-47

juga hubungan antara si wakil dengan yang di wakilinya tidak perlu dipermasalahkan dari segi hukum.<sup>40</sup>

Menurut pandangan Gilbert Abcarian<sup>41</sup> ada empat macam karakter hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Apabila si wakil bertindak bebas menurut pertimbangan sendiri tanpa instruksi dari yang diwakili maka si wakil berada dalam karakter “*trustee*” (wali). Tetapi jika si wakil melaksanakan tugas melalui intruksi dari yang diwakili, maka karakternya di sini adalah sebagai “*Delegate*” (utusan). Si wakil menurut karakter “*politico*” bila dia mengemban kedua karakter di atas (kadang sebagai wali kadang sebagai utusan). Namun bila si wakil bertindak sesuai dengan program induk organisasinya maka dalam hal ini dia dianggap sebagai “partisan”. Menyangkut hubungan antara si wakil dengan yang diwakili, Hoogerwerf juga memperkenalkan 5 (lima) model, tetapi tiga dari lima model yang diberikan terdapat persamaan dengan tipe yang diperkenalkan oleh Gilbert Abcarian. Kemudian dua model lainnya, yaitu model kesatuan dan diversifikasi. Menurut model kesatuan, anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari seluruh rakyat. Dalam model diverifikasi anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial dan politik tertentu.

Dalam konstitusionalisme negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan berdasar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut si wakil untuk berjalan di atas pilar nasionalisme, sehingga si wakil harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu atau kelompok. Dengan demikian, lembaga

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

perwakilan menjadi penting bagi pemerintah demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri. Karena lembaga perwakilan bias tidak berfungsi, dan hanya nilai nominal saja. Demokrasi tidak hanya bergantung pada adanya lembaga perwakilan, tetapi sejauh menyangkut lembaga hal yang terpenting adalah bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud bekerja.

### 3. Teori Desentralisasi.

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari kata bahasa latin yaitu *de* yang berarti lepas dan *centerum* yang berarti pusat. Maka secara terminologi desentralisasi memiliki arti melepaskan diri dari pusat. Proses dari desentralisasi adalah pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>42</sup> Istilah otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang – undang, sehingga otonomi dapat diartikan perundang-undangan sendiri.<sup>43</sup> Dalam perkembangannya di Indonesia, otonomi mengandung arti *regelling* atau perundangan, selain itu juga mengandung arti *bestuur* atau pemerintahan.<sup>44</sup> Sehingga kaitan antara desentralisasi dan otonomi merupakan suatu keniscayaan dalam kerangka negara kesatuan.

Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta dengan tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom.

---

<sup>42</sup> Bhenyamin Hoesein, *Loc. Cit.*

<sup>43</sup> Juanda, *Op. Cit.*, hlm. 22

<sup>44</sup> *Ibid.*

Teori desentralisasi dikenal bermacam-macam, begitu pula dengan konsep otonomi yang selain memuat asas desentralisasi, juga memuat asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Inti dari hal diatas adalah pemberian otonomi bukanlah sekedar pemancaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*Staatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Sehingga dalam konteks pembahasan pertanggung jawaban kepala daerah, hal itu merupakan murni kewenangan daerah, bukan lagi menjadi kewenangan pusat.

## **E. Metode Penelitian**

### **a. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian ini adalah dilakukannya studi komparasi mengenai Pengisian Jabatan dan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### **b. Sumber Bahan Penelitian**

Sumber bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber bahan sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.



a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>45</sup> Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

---

<sup>45</sup> Burhan Asshafa, *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta. 2004. Hlm. 103

Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

10. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

11. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan sumber hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa risalah persidangan DPR RI dalam merumuskan Undang-Undang, buku-buku, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus terjemahan bahasa asing kedalam bahasa Indonesia.

**c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan).<sup>46</sup>

#### **d. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) teknik model pendekatan. *Pertama*, pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah UU tentang Pemerintahan Daerah terkhusus yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah. *Kedua*, pendekatan konsep karena salah satu bagian dari penelitian ini nantinya akan dimulai dengan mengidentifikasi prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.

#### **e. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis dengan deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

### **F. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari:

---

<sup>46</sup> Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Ghalia Indonesia, Jakarta. 2002. Hlm. 11

- BAB I : Pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II : Membahas mengenai tinjauan pustaka yang akan menjelaskan mengenai teori demokrasi dan teori lembaga perwakilan.
- BAB III : Membahas mengenai tinjauan pustaka yang akan menjelaskan mengenai teori desentralisasi dan otonomi daerah.
- BAB IV : Menjelaskan mengenai analisis dan pembahasan terhadap Bagaimana mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Bagaimana pola hubungan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Bagaimana mekanisme pengisian jabatan dan pertanggung jawaban Kepala Daerah yang ideal untuk diterapkan di Negara Republik Indonesia.
- BAB V : Penutup dari penelitian ini, berupa kesimpulan dan saran berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan.