



## ANALISIS KERAGAMAN MODEL PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

**Ryan Afif Dwinanda\*, Retno Saraswati, Lita Tyesta A.L.W.**

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Email: [ryanaffdwinanda@gmail.com](mailto:ryanaffdwinanda@gmail.com)

### Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu sarana bagi masyarakat untuk melaksanakan hak konstitusionalnya berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah, baik di tingkat Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Dalam sejarahnya, terdapat berbagai ragam model pengisian jabatan Kepala Daerah yang pernah digunakan Indonesia untuk mengisi jabatan Kepala Daerah. Tidak hanya itu, terdapat pula keragaman model pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah-daerah yang berstatus istimewa di Indonesia. Oleh karena itu rumusan masalah dalam skripsi ini perihal bagaimana analisis bentuk keragaman model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia, dan hal-hal yang melatarbelakangi bentuk keragaman tersebut. Adapun tujuan dalam pembuatan skripsi ini adalah untuk mengetahui ragam model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, serta untuk memahami latar belakang daripada keragaman model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Metode pendekatan yang dipergunakan di dalam skripsi ini adalah metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model pengisian jabatan Kepala Daerah mengalami perubahan dari masa ke masa yang dipengaruhi oleh politik hukum dari pembentuk undang-undang, keistimewaan daerah, serta sistem otonomi daerah yang dianut oleh rezim pemerintahan yang berlaku. Ketentuan mengenai pengisian jabatan Kepala Daerah yang terdapat pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak harus dimaknai dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat di setiap daerah, akan tetapi dapat berbeda-beda, khususnya untuk daerah yang bersifat istimewa.

**Kata Kunci :** Pengisian Jabatan, Kepala Daerah, Daerah Istimewa.

### Abstract

*Election for Regional Leader is one of the instrument for society to fulfill their constitutional right based on Article 18 Paragraph (4) Constitution of the Republic of Indonesia 1945 to vote for Regional Leaders, in Provinces, or Cities/Regencies. In Its History, there are plenty of models for Position fulfilment of the Regional Leaders that has already been used for the fulfilment of the positions itself. Additionally, there are plenty of models for Position fulfilment of the Regional Leaders for special regions in Indonesia. Therefore, the main problems from this thesis are how is the analysis of the diversity model of Position Fulfilment for Regional Leaders in Indonesia, and the main factors which influenced the diversity of the models itself. The main goal of this thesis are understanding the diversity model of Position Fulfilment for Regional Leaders in Indonesia and understanding the main factors which influenced. Normative Juridical approach combined with historical approach, statute approach, and comparative approach. Research shows that the models for position fulfilment of the Regional Leaders changed from time to time which caused by the legal policy from the lawmakers, speciality of regions, and also the Regional Autonomy System which used by the government in the past. The model which located in the legal basis for fulfilment of Regional Leaders in Article 18 Paragraph (4) Constitution of the Republic of Indonesia 1945, should not be viewed only as direct vote from the people, but has to be viewed differently, in each and every single region, especially for the special regions.*

**Keywords:** Position Fulfilment, Regional Leaders, Special Regions.

## I. PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat merupakan perwujudan daripada hak konstitusional warga negara dalam hal berbangsa dan bernegara, dan perwujudan kewajiban konstitusional dalam hal kewajiban mematuhi dan menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan kesepakatan bersama yang tertuang dalam konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari peran serta rakyat Indonesia dalam melaksanakan Pemilihan Umum baik yang dilaksanakan secara langsung pertama kali untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, dan DPRD pada tahun 2004. Setelah suksesnya Pemilu pada tahun 2004, mulai bulan Juni 2005 lalu di 226 daerah meliputi 11 Provinsi serta 215 Kabupaten dan Kota diadakan Pilkada untuk memilih kepala daerah. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (1), (2), dan (5). Dapat dilihat bahwa Pemilihan Umum kurang-lebihnya memenuhi amanat yang dirumuskan secara tegas dalam Pasal tersebut. Hal ini memberikan suatu kejelasan perihal bagaimana demokrasi dalam Pemilihan Umum berlangsung.

Sedangkan untuk Ketentuan mengenai Pemilukada diatur dalam Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4). Dengan Pemilu dan/atau Pemilukada rakyat telah memberi mandat secara prosedural dan sah kepada wakil-wakilnya untuk melaksanakan hak-hak demokratisnya sehingga arti demokrasi sebagai negara yang diperintah oleh rakyat dapat

diimplementasikan dengan cara tertentu. Pada hakekatnya Pemilu di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.<sup>1</sup>

Tercatat ada lebih dari satu model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia, yang mana masing-masing model pengisian jabatan tersebut terdapat *legal basis*-nya sendiri-sendiri. Dinamika serta keberagaman model Pemilihan Kepala Daerah menandakan adanya kedinamisan pemikiran pemerintah dalam menjelaskan model pengisian jabatan kepala daerah, ditandai dengan adanya Peraturan Perundang-undangan yang muncul sebelum adanya amandemen UUD 1945, serta penafsiran makna kata “demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia yang melahirkan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah pasca reformasi, beserta dibentuknya undang-undang yang bersifat khusus yang mengatur lebih lanjut mengenai Pemilihan Kepala Daerah di suatu daerah tertentu di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut adapun permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah

---

<sup>1</sup> Ibid. Moh. Mahfud M.D., hlm. 221-222

(i) bagaimana bentuk keragaman model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia; (ii) apa yang melatar belakangi bentuk keragaman model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia.

## II. METODE

Metode pendekatan yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Metode yuridis adalah metode yang menggunakan studi pustaka yang ada maupun terhadap data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis data. Sedangkan metode normatif adalah metode yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan mengenai hubungan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya dan implementasinya. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara undang-undang tersebut. Hal ini untuk menjawab mengenai isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang itu.<sup>2</sup>

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (data sekunder). Sumber Data/ Bahan Hukum. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumen yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku

atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan, atau milik pribadi.<sup>3</sup>

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>4</sup> Terdiri atas UUD 1945; Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan tentang Pemilihan Kepala Daerah mulai dari setelah kemerdekaan yang hingga saat ini. Sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer<sup>5</sup>, yaitu antara lain buku-buku, jurnal hasil penelitian, serta *website* internet yang terkait.

Analisis data ini diolah secara deskriptif analitis, yaitu setelah data dikumpulkan dan diolah menjadi informasi yang mudah dimengerti kemudian dianalisa berdasarkan ketentuan dan peraturan hukum yang berlaku serta kemudian dibuat kesimpulan yang berlaku secara umum. Setelah mendapatkan data dari bahan hukum primer maupun sekunder serta tersier, kemudian data yang diperoleh tersebut dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah metode analisis data yang mengumpulkan, menganalisa, dan

---

<sup>2</sup> Ibid, hlm 95

---

<sup>3</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju (Bandung 1995) hlm. 65

<sup>4</sup> Ibid, hlm 140

<sup>5</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metofologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, GhaliaIndonesia (Jakarta, 1994) hlm. 12

secara bersamaan menginterpretasikannya.<sup>6</sup>

Analisis data kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>7</sup> Sedangkan deskriptif berarti bertujuan untuk menggambarkan secara cermat karakteristik dari fakta-fakta (individu, kelompok, atau keadaan), dan untuk menentukan frekuensi sesuatu yang terjadi.<sup>8</sup>

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945**

##### **a. Masa Berlakunya UU No. 1 Tahun 1945**

Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah tidak menerangkan secara tegas asas pemilihan Kepala Daerah. Pada masa ini perangkat lembaga negara belum lengkap. Hal tersebut dapat didasarkan pada peraturan peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945, bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Dalam hal ini badan negara yang dimaksud adalah daerah

Keresidenan, atau daerah yang berotonomi pada masa kolonial. Maka di Jawa dan Madura (Kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta), daerah Keresidenan, Kota Berotonomi, dan kabupaten serta daerah-daerah lain yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri dibentuk Komite Nasional Daerah.<sup>9</sup>

##### **b. Masa Berlakunya UU No. 22 Tahun 1948**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 disahkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap belum memadai sebagai dasar penyusunan untuk menjalankan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat dan jelas batas-batas kekuasaannya. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 adalah produk hukum berupa Undang-Undang pertama yang mengatur secara khusus tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lahir disaat Indonesia sedang dalam keadaan mengalami revolusi dan menghadapi agresi Militer Belanda.<sup>10</sup> Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa baik pemerintah, maupun badan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) merasa akan penting untuk segera memperbaiki pemerintahan daerah dan mekanisme pengisian jabatan eksekutif yang dapat memenuhi harapan rakyat, dan membentuk Pemerintahan Daerah Kolegial berdasarkan kedaulatan rakyat yang

<sup>6</sup> W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 2014, Pearson Education Limited, hlm. 20

<sup>7</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, Op.Cit, hlm 12

<sup>8</sup> Rianto Adi, Op.Cit, hlm. 58

<sup>9</sup> Pasal 1 dan Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

<sup>10</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, hlm. 40

batas-batas kekuasaannya ditentukan oleh undang-undang. Dalam rangka memenuhi harapan tersebut maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang pada prinsipnya mengatur administrasi daerah secara konkret.

Lahirnya undang-undang ini masih bersifat sederhana dan tidak melalui proses *legal* yang bersifat standar. Hal ini disebabkan karena belum terbentuknya lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat permanen, dan juga pada saat itu dasar konstitusi baru saja disahkan. Selain itu masa tiga tahun pasca kemerdekaan suatu negara tentunya sudah pasti belum cukup untuk melahirkan produk hukum yang benar-benar mencerminkan kenyataan konkret di masyarakat. Ada beberapa hal baru yang awalnya menjadi kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang kemudian diperbaiki dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, terutama mengenai mengenai proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Meskipun Undang-Undang ini sudah lebih rinci dibandingkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 mengenai pengaturan jabatan kepala daerah, tetapi kewenangan daerah melalui DPRD sebatas mengusulkan calon. Kewenangan pengangkatan usulan calon kepala daerah mutlak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dimana Kepala daerah diangkat oleh Presiden (Gubernur) dan Menteri Dalam Negeri (Walikota/ Bupati).

Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tersebut dilandasi oleh perlunya Kepala Daerah

memiliki hubungan yang baik dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerahnya, untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, maka memang sebaiknya bila angkatan Kepala Daerah itu terjadi dengan jalan pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>11</sup>

### **c. Masa Berlakunya UU No. 1 Tahun 1957**

Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950) telah memunculkan perbedaan yang sangat mencolok dalam penerapan pasal-pasal yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sebelumnya dalam UUD 1945 yang hanya memuat satu pasal saja mengenai pemerintahan daerah, yakni Pasal 18 UUD 1945. Dengan berlakunya UUDS 1950 ketentuan mengenai pemerintahan daerah itu diatur dalam tiga pasal yakni Pasal 131, Pasal 132, dan Pasal 133. Dalam rangka melaksanakan ketentuan tiga pasal tersebut, maka harus dibuat undang-undang organik sebagai pelaksanaannya yaitu undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan daerah-daerah swapraja yang bentuk dan susunannya menyesuaikan dengan sistem pemerintahan negara yang dianut dalam UUDS 1950 tersebut, namun undang-undang itu baru bisa terbentuk pada tanggal 17 Januari 1957 yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, berarti pula bahwa Undang-Undang ini diterbitkan setelah pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 1955.

---

<sup>11</sup> Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, butir ke-22

Menurut Solly Lubis seperti dikutip oleh Moh. Mahfud MD, adanya ketidakstabilan dalam kerangka dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengharuskan undang-undang ini harus diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Lahirnya undang-undang ini diharapkan akan lebih demokratis dibandingkan dengan undang-undang yang dibentuk pada jaman kolonial. Akan tetapi pada kenyataannya produk hukum legislatif dari wakil-wakil rakyat di DPR ini masih jauh dari harapan masyarakat karena undang-undang ini dianggap melampaui asas-asas demokrasi, sehingga dinilai ultra demokratis. Bahkan undang-undang ini dinilai memicu perpecahan dalam golongan masyarakat di daerah.<sup>12</sup>

#### **d. Masa Berlakunya Penpres No. 6 Tahun 1959**

Adanya perubahan sistem politik dan pemerintah dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno berisikan pembubaran Badan Konstituante hasil Pemilu 1955 dan penggantian Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) ke Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menyebabkan berakhirnya masa berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah kemudian diubah dan diganti dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian berarti pemerintah pusat

akan kembali ke asas sentralisasi, dan tuntutan otonomi seluas-luasnya bergeser ke arah demokrasi dipimpin sesuai dengan iklim politik saat itu, sehingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah akan segera dirubah.

Muatan pasal mengenai mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah jelas memberikan dominasi kepada pemerintah pusat untuk menentukan kepala daerah, sementara DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak memiliki kewenangan kuat dalam menentukan kepala daerah dan bahkan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD bisa saja ditolak oleh pemerintah pusat dan pemerintah pusat dalam mengangkat kepala daerah dapat mengambil calon diluar dari yang dipilih oleh DPRD. Ketika ini dinilai apakah demokratis atau tidak menurut penulis hal ini sama sekali tidak demokratis karena tidak melibatkan suara rakyat walaupun hanya melalui perwakilannya yang ada di DPRD (memilih secara keterwakilan).

#### **e. Masa Berlakunya UU No. 18 Tahun 1965**

Transisi Peraturan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah ke Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dilatarbelakangi oleh perkembangan ketatanegaraan Indonesia setelah Dekrit Presiden Republik Indonesia tertanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) berlaku kembali. Maka Undang-Undang ini dibentuk untuk mengakomodir amanat yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 dengan

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet. Ke enam, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm 114

berpedoman kepada Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara yang dipidatukan Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 dan telah diperkuat oleh ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor 1/MPRS/1960 bersama dengan segala pedoman pelaksanaannya.<sup>13</sup>

Secara politis lahirnya undang-undang ini masih didominasi oleh otoritarianisme pemerintah pusat, yang paling menonjol dari undang-undang ini adalah sistem sentralisasi yang diwarisi dari Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Dalam Undang-Undang ini dijelaskan bahwa Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu<sup>14</sup>:

- Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I
- Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II
- Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III

Dalam Undang-Undang ini pula dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menurut hirarki yang ada.<sup>15</sup> Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, Kepala Daerah dibantu oleh

Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.<sup>16</sup> Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.<sup>17</sup>

#### **f. Masa Berlakunya UU No. 5 Tahun 1974**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dipengaruhi secara langsung oleh setting sosial politik yang terjadi pada masa Orde Baru. Sistem Pemerintahan Daerah yang dirancang oleh pemerintah Orde Baru ini secara esensial bertujuan untuk meminimalisir atau bila mungkin menghilangkan sekaligus gerakan-gerakan yang terjadi di daerah di era Soekarno, dan untuk menjamin terciptanya stabilitas politik sebagai syarat bagi terlaksananya pembangunan.<sup>18</sup> Disamping itu untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.<sup>19</sup>

Kepala Daerah tingkat I dan tingkat II. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mana calon-calon tersebut telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), barulah kemudian hasil

<sup>13</sup> Penjelasan nomor I Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

<sup>14</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 18 tahun 1965

<sup>15</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

<sup>16</sup> Pasal 6 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

<sup>17</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

<sup>18</sup> Wignosoebroto, S., *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun*, Institute for Local Development, 2007, hlm. 113

<sup>19</sup> Konsideran Huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Mendagri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.<sup>20</sup> Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terkait pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, Karena hal ini adalah merupakan hak Prerogatif Presiden.<sup>21</sup>

Dengan mekanisme pemilihan kepala Daerah menjadi bersifat sentralistik, bahkan otoriter, Karena mekanisme kebijakan dan pembuatan keputusan hanya diputuskan oleh seorang pemimpin walaupun ada lembaga perwakilan rakyat. DPRD pada waktu itu tidak bekerja efektif, seperti “tidak mempunyai kedaulatan rakyat” Karena selalu setuju apapun kebijakan pemerintah dari pusat khususnya tentang penunjukan siapa yang akan menjadi kepala daerah.

Dari berbagai materi yang sudah dijelaskan dan terdapat dalam ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah diatas, dapat dikatakan bahwa model pengisian jabatan Kepala Daerah terlihat ada yang telah mengalami proses penataan menuju kearah yang lebih demokratis dan ada pula yang mengalami kemunduran. Bentuk penataan tersebut tidak terlepas dari prinsip dasar pemerintahan daerah yang menjadi dasar daripada model pengisian jabatan Kepala Daerah. Kemunduran yang telah disebutkan dapat dilihat dengan adanya upaya pemerintah pusat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintahan

daerah dengan memegang kendali proses pengisian jabatan eksekutif di daerah dengan cara melakukan penataan produk hukum yang mandasarinya.

Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip dasar tata cara pemilihan kepala daerah serta model pengisian Jabatan Kepala Daerah pada tabel berikut ini:

---

<sup>20</sup> Pasal 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

<sup>21</sup> Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

**Tabel I**  
**Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebelum Amandemen**  
**Undang- Undang Dasar Tahun 1945**

No.	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah
1.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk Komite Nasional Daerah di seluruh keresidenan, kota berotonomi dan kabupaten serta daerah-daerah kepala lain yang diperlukan kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta.</li> <li>2. Komite Nasional Daerah selanjutnya dijadikan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Tugas utama BPRD menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi daripadanya (Pasal 2). Dalam hal ini termasuk membuat peraturan daerah dan tugas perbantuan dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat atasnya.</li> <li>3. KND memilih beberapa orang sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah melaksanakan pemerintahan daerah.</li> <li>4. Ketua BPRD dijabat rangkap oleh Kepala Daerah sebagai Kepala Badan Eksekutif.</li> </ol>	Dipilih oleh dewan
2.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah daerah.</li> <li>2. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih dan dari anggota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</li> <li>3. Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah.</li> </ol>	Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat.
3.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan daerah otonom swapraja menjadi daerah swatantra dan daerah istimewa, dimana pembagian daerah tersebut dibagi menjadi 3 tingkat.</li> <li>2. Hubungan pusat dan daerah</li> <li>3. Sistem otonomi riil</li> <li>4. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD</li> <li>5. Kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD semakin luas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>
4.	Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD</li> <li>2. Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sebuah Badan Pemerintah Harian</li> <li>3. Kepala Daerah adalah alat pusat dan alat pemerintah daerah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I, dan Mendagri bagi Daerah tingkat II</li> <li>2. Seorang Kepala Daerah</li> </ol>

		4. Badan Pemerintah Harian diangkat dan diberhentikan menurut peraturan yang ditetapkan oleh Mendagri	diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.
5.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</li> <li>2. Kepala Daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada.</li> <li>3. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintah (Pasal 6)</li> <li>4. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin "poros nasakom"</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>
6.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otonomi nyata dan bertanggung jawab</li> <li>2. Pembagian daerah dibagi menjadi dua daerah yaitu daerah tingkat I untuk wilayah provinsi dan daerah tingkat II untuk wilayah kabupaten dan Kotamadya</li> <li>3. Bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>

Sumber: Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Cet-2, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 12)

Pada nomor 1 sampai dengan 3 dapat disimpulkan bahwa produk hukum yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah sangat demokratis. Selain itu mekanisme pengisian jabatan eksekutif yang sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat tetap dapat dikategorikan sesuai dengan prinsip demokrasi, karena sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat.

Sedangkan pada nomor 4 dan 5 menunjukkan konfigurasi politik yang otoriter. Bentuk konfigurasi politik yang otoriter tersebut terlihat dari adanya peran pemerintah pusat untuk mengendalikan segala bentuk pelaksanaan pemerintahan daerah. Jika dilihat dari mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur dalam undang-undang diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaannya sangat jauh dari prinsip demokrasi. Meskipun kepala daerah sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat tetap dipilih oleh DPRD, akan tetapi pemerintah dalam menetapkan kepala daerah tidak terikat dengan hasil pilihan DPRD, dan bahkan pemerintah pusat dalam menetapkan kepala daerah dapat mengambil calon lain diluar yang diajukan oleh DPRD.

Sedangkan dalam nomor 6, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Model pengisian jabatan Kepala Daerah cenderung menggunakan sistem perwakilan "semu", karena Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, akan tetapi penetapannya tetap ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

## **2. Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Setelah Amandemen UUD 1945**

### **a. Masa Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang merupakan momentum sejarah dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konsep otonomi daerah seluas-luasnya ditandai dengan besarnya wewenang dan kemandirian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>22</sup> Model pemilihan Kepala Daerah tidak lagi otoriter dan sentralistik. Meskipun masih saja menganut sistem tidak langsung, tetapi dalam dalam rangka pelaksanaan asas dan prinsip desentralisasi, Kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersangkutan, tanpa adanya campur tangan dari Pemerintah Pusat.

### **b. Masa Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004**

Dalam Prakteknya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 banyak yang pro dan kontra sehingga menimbulkan konflik, karena terjadi penyimpangan khususnya pada pemilihan Kepala Daerah yaitu menunjukkan hubungan kemitraan yang tak seimbang, dikatakan begitu karena kedudukan DPRD terkesan lebih tinggi disbanding Kepala Daerah.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Penjelasan Nomor 1 huruf h Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

<sup>23</sup> Pasal 31 jo Pasal 32 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Kepala daerah, baik Gubernur ataupun Bupati/ Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi (Gubernur), dan DPRD Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota)

Akibatnya, banyak kasus pemakzulan Kepala Daerah hanya karena alasan-alasan politis. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.<sup>24</sup>

Dalam Undang-Undang ini dijelaskan bahwa Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah<sup>25</sup>, maka pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>26</sup>

#### **c. Masa Berlakunya UU No. 12 Tahun 2008**

Model Pengisian Jabatan Kepala daerah dalam Undang-Undang ini sama dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Yang membedakan adalah diperbolehkannya calon independen untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tanpa dengan adanya campur tangan dari Partai Politik.<sup>27</sup> Lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 diawali dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 tentang Calon Perseorangan. Prinsipnya, calon perseorangan dapat menjadi peserta pilkada, karena sejak pilkada digelar tahun 2005, partai merupakan satu-satunya akses untuk dapat menjadi peserta pilkada.<sup>28</sup>

#### **d. Masa Berlakunya UU No. 22 Tahun 2014**

Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota secara langsung dan satu paket, menunjukkan suatu fakta bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung sangatlah besar dan juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih.<sup>29</sup> Sehingga model pengisian jabatan Kepala Daerah

<sup>24</sup> Diana Yusyanti, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 4, Nomor 1, April 2015

<sup>25</sup> Pasal 62 jo Pasal 78 Undang-Undang No. 22

<sup>26</sup> Pasal 24 ayat (5) jo Penjelasan butir ke-4 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003

<sup>27</sup> Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 yang berbunyi

<sup>28</sup> Retno Saraswati, *Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan dalam Pemilukada*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol. 40, No. 2, 2011 Hlm 199

<sup>29</sup> Penjelasan butir ke-1 Undang-Undang No. 22 Tahun 2014

yang dalam Undang-Undang terdahulu dipilih secara langsung oleh rakyat, diubah kembali menjadi pemilihan secara tidak langsung.<sup>30</sup> Berarti Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati maupun Walikota dilakukan oleh DPRD, pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang ini dilakukan secara tidak langsung, atau bisa dikatakan demokrasi perwakilan.

**e. Masa Berlakunya PERPPU No. 1 Tahun 2014 sampai dengan UU No. 10 Tahun 2016**

Mengingat mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah mendapatkan penolakan luas dari rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, maka ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pada dasarnya, untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Sehingga model pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia mengalami perubahan kembali menganut sistem demokrasi langsung (*direct democracy*), maka pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun perseorangan.<sup>31</sup>

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat adanya penataan politik hukum pemilihan kepala daerah dari waktu-kewaktu semenjak adanya amandemen Pasal 18 UUD 1945 yang kedua, tepatnya tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Bentuk penataan dan perbaikan ketentuan produk hukum yang didalamnya terdapat model pemilihan Kepala Daerah dari waktu-kewaktu secara garis besarnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

---

<sup>30</sup> Pasal 1 butir ke-5 yang berbunyi, "*Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota Secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat*"

---

<sup>31</sup> Pasal 1 Butir ke-1 dan Ke-4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014

**Tabel II**  
**Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Setelah Amandemen**  
**Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

No.	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah
1.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wilayah NKRI dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota bersifat otonomi.</li> <li>2. Daerah-daerah otonomi provinsi, kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki.</li> <li>3. Daerah otonomi provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif.</li> <li>4. Kepala Daerah Provinsi dipimpin oleh seorang gubernur, Kepala Daerah Kabupaten dipimpin oleh Bupati dan Kepala Daerah Kotamadya dipimpin oleh Walikota.</li> <li>5. Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.</li> <li>6. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat daerah lainnya.</li> <li>7. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah</li> <li>8. Dalam menjalankan tugas, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kota/ Kabupaten.</li> </ol>	Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD
2.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.</li> <li>2. Pemerintah Daerah terdiri dari pemerintah daerah provinsi yaitu pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.</li> <li>3. Kepala Daerah untuk provinsi disebut Gubernur, Kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.</li> <li>4. Kepala daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota.</li> <li>5. Di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.</li> <li>6. DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah.</li> <li>7. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan.</li> <li>8. Pasangan Calon Kepala Daerah diajukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.</li> </ol>	Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (Dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan)

3.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemilihan Kepala Daerah menjadi bagian dari pada pemilu.</li> <li>2. Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi) adalah penyelenggara pemilu ditingkat provinsi (pemilihan gubernur)</li> <li>3. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah penyelenggara pemilu ditingkat Kabupaten/Kota</li> <li>4. Anggota KPU provinsi, kabupaten/kota diseleksi oleh tim yang independen terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik</li> </ol>	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
4.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya.</li> <li>2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.</li> <li>3. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.</li> <li>4. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</li> <li>5. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali serentak secara nasional.</li> <li>6. Calon Kepala Daerah harus mengikuti uji publik.</li> <li>7. Peserta pemilihan adalah calon kepala daerah diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan/atau calon perseorangan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</li> <li>2. Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</li> </ol>
5.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.</li> <li>2. Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.</li> <li>3. Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota</li> <li>4. Pemilihan Gubernur diselenggarakan oleh KPU Provinsi, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota.</li> <li>5. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.</li> <li>6. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia</li> </ol>	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil



## DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang		
--	--	--	--

(Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber)

Tabel diatas menunjukkan bentuk penataan dan perbaikan produk hukum pemilihan kepala daerah semenjak era reformasi pasca amandemen Pasal 18 UUD 1945. Penataan tersebut dilakukan untuk memberikan jaminan pelaksanaan pemilihan kepala daerah untuk dilaksanakan secara demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Meskipun produk hukum pemilihan kepala daerah telah mengalami perubahan dan perbaikan dari waktu ke waktu tetap saja dalam realitas ketika produk hukum itu diterapkan selalu menimbulkan berbagai macam permasalahan yang terindikasi akan menyimpangkan makna demokrasi itu sendiri. Sebagai contoh, salah satu permasalahan terjadi ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diterbitkan. Model pemilihan yang semula langsung, menjadi melalui keterwakilan melalui DPRD Provinsi, dan Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Mengingat mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah mendapatkan penolakan luas dari rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, maka ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan

Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pada dasarnya, untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

### **3. Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Istimewa di Indonesia**

Setelah adanya Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan mengenai daerah istimewa diatur dalam Pasal 18 B ayat

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dasar hukum dari sebuah daerah istimewa yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang yang ada. Jika dalam suatu Undang-Undang ditetapkan sebagai daerah istimewa maka daerah tersebut masuk dalam kategori daerah istimewa.

Diberikannya sifat, sebutan, dan atau kedudukan istimewa ataupun khusus bagi suatu daerah adalah atas pertimbangan agar daerah yang bersangkutan dapat menjadi alat yang lebih baik demi pencapaian tujuan, karena kondisi spesifik bagi daerah-daerah tersebut memang menghendaki demikian. Alat yang baik harus sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. Itulah segi filsafat administrasi yang melandasi eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh,



dan Daerah Khusus Ibukota.<sup>32</sup> Selain daerah tersebut, sejak tahun 2001, daerah istimewa di Indonesia bertambah melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dengan diterapkannya Otonomi Khusus untuk Papua.

Terdapat politik hukum pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah istimewa semenjak adanya amandemen Pasal 18 UUD 1945 yang kedua, tepatnya tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dan dikaitkan pula pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, serta ditinjau dari faktor-faktor lainnya yang memberikan status daerah istimewa kepada daerah-daerah yang bersangkutan. Berikut akan dijelaskan mengenai ketentuan produk hukum yang didalamnya terdapat model pemilihan Kepala Daerah di daerah Istimewa, beserta keistimewaan secara garis besar dapat dilihat pada tabel berikut ini:

---

<sup>32</sup> Sujanto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Bina Aksara, Jakarta) Hlm. 88-89

**Tabel III**  
**Dasar Hukum, Bentuk Keistimewaan dan Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Daerah yang Bersifat Istimewa**

Daerah Istimewa Yogyakarta	Daerah Khusus Ibukota Jakarta	Daerah Istimewa Aceh	Provinsi Papua
<p><b>Dasar Hukum:</b> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.</p>	<p><b>Dasar Hukum:</b> Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p><b>Dasar Hukum:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi daerah Istimewa Aceh sebaga Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</li> <li>2. Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</li> <li>3. Qanun Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</li> <li>4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh</li> </ol>	<p><b>Dasar Hukum:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua</li> <li>2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua</li> </ol>
<p><b>Bentuk Keistimewaan:</b> Diakuinya sebuah kerajaan (dulu daerah swapraja) di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>	<p><b>Bentuk Keistimewaan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai Ibukota Negara yang merupakan tempat kedudukan Pemerintah Pusat</li> <li>2. Sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga internasional</li> <li>3. Provinsi DKI sebagai daerah otonom yang otonominya haya diletakkan pada tingkat provinsi sehingga dalam wilayah Provinsi DKI tidak dibentuk Kabupaten/Kota yang bersifat Otonom</li> </ol>	<p><b>Bentuk Keistimewaan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyelenggaraan kehidupan beragama Syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama</li> <li>2. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersumber kepada agama Islam</li> <li>3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam</li> <li>4. Peran Ulama dalam penetapan kebijakan Aceh</li> <li>5. Pelaksanaan Undang-undang di wilayah Provinsi Aceh dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus adalah Qanun</li> </ol>	<p><b>Bentuk Keistimewaan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Papua (setingkat dengan DPRD)</li> <li>2. Terdapat Majelis Rakyat Papua (Mewakili masyarakat asli Papua)</li> <li>3. Berhak mengadakan kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama</li> <li>4. Punya hak mendapat nagih hasil pajak dan sumber daya alam</li> <li>5. Dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah provinsi Papua Barat</li> </ol>



<u>Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah:</u>	<u>Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah:</u>	<u>Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah:</u>	<u>Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah:</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Secara turun temurun.</li><li>- Syarat menjadi Kepala Daerah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono (Gubernur) dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam (Wakil Gubernur)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat</li><li>- Walikota/ Bupati sebagai pemimpin wilayah kota/ Kabupaten administrasi berasal dari PNS dan diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD</li></ul>	Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat</li><li>- Gubernur harus orang Papua asli</li></ul>

(Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber)

Tabel diatas menunjukkan ketentuan produk hukum yang didalamnya terdapat model pemilihan Kepala Daerah di daerah Istimewa, beserta keistimewaan secara garis besar. Penataan tersebut dilakukan untuk memberikan jaminan pelaksanaan pemilihan kepala daerah untuk dilaksanakan secara demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Serta dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya pemilihan secara demokratis dimaksudkan untuk mengakomodir adanya mekanisme pemilihan Kepala Daerah pada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Karenanya, tidak dapat kemudian menafsirkan bahwa “dipilih secara demokratis” harus selalu dimaknai seragam dengan pemilihan langsung oleh rakyat.

#### **IV. KESIMPULAN**

Dinamika Model pengisian Jabatan Kepala Daerah dapat diperiodisasikan menjadi 2, yakni:

1. Model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia sebelum adanya amandemen terhadap Konstitusi: Model pengisian Jabatan Kepala Daerah cenderung ditunjuk dan diangkat oleh Lembaga Perwakilan Rakyat dan/atau Pemerintah Pusat.
2. Model pengisian jabatan setelah adanya amandemen terhadap Konstitusi: Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia berkisar antara dipilih secara langsung oleh rakyat, dipilih oleh Lembaga Perwakilan Rakyat.

Selain itu terdapat daerah Istimewa yang diakui status keistimewaannya menurut Undang-Undang yang memiliki cara pengisian jabatan Kepala Daerahnya Sendiri-sendiri, yang berkisar antara dipilih oleh rakyat, dan secara turun-temurun.

Keragaman model pengisian jabatan Kepala Daerah ditandai dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dikarenakan beberapa faktor, antara lain: (i) Dahulu, Negara Indonesia yang masih menganut sistem sentralistik sehingga campur tangan pemerintah pusat cenderung sangat besar, (ii) Belum terbentuknya lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat permanen pada jaman setelah kemerdekaan, (iii) Terdapat perubahan terhadap konstitusi, (iv) Terdapat tuntutan reformasi yakni pemberian otonomi daerah seluas-luasnya, menjadikan Indonesia menerapkan sistem desentralisasi yang diimplementasikan dalam bentuk otonomi daerah, sehingga campur tangan pemerintah pusat pada pemerintah daerah semakin berkurang, (v) Daerah istimewa yang rawan akan konflik, (vi) Daerah Istimewa yang masih terdapat Kerajaan, dan kekuasaannya diakui oleh rakyat

#### **V. DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Granit. Jakarta. 2004
- Hadikusuma, Hilman. *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau*



- Skripsi Ilmu Hukum* Mandar Maju. Bandung. 1995
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kencana. Jakarta. 2010
- Mahfud MD., Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet. Keenam, Rajawali Pers. Jakarta. 2014
- Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Pearson Education Limited. 2014
- Sujanto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Bina Aksara. Jakarta. 1988
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudi. *Penelitian Hukum Normatif*. PT Rajawali. Jakarta. 1986
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1990
- Wahidin, Samsul. *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2013
- Wignosoebroto, Soetandyo. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Institute for Local Development. 2007

#### **Jurnal**

- Yusyanti, Diana. *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi dalam Otonomi Daerah*. Jurnal Rechtsvinding. Vol. 4, Nomor 1, April 2015
- Saraswati, Retno. *Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan dalam Pemilukada*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol. 40, Nomor 2, 2011

#### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- PENPRES Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-



- Undang Nomor 21 Tahun 2001  
Tentang Otonomi Khusus Bagi  
Provinsi Papua Menjadi  
Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 13 Tahun 2012 tentang  
Keistimewaan Daerah Istimewa  
Yogyakarta.
- PERPPU Nomor 1 Tahun 2014  
Tentang Pemilihan Gubernur,  
Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun  
2014 Tentang Pemilihan  
Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2014 Tentang Pemerintahan  
Daerah
- 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.
- 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.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun  
2016 Tentang Perubahan Kedua  
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