

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI SISTEM KETATANEGARAAN, DEMOKRASI**

#### **A. Sistem Ketatanegaraan**

Kata sistem berasal dari bahasa Latin, yaitu *systema*. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Kata sistem banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka. Sedangkan kata ketatanegaraan berasal dari gabungan 2 (dua) kata, yaitu tata dan negara. Kata tata mempunyai makna, yaitu mengatur dan Negara mempunyai arti, yaitu suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut

Undang Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli Undang Undang Dasar 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”<sup>1</sup>.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah :<sup>2</sup>

- a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”
- c. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dan kedaulatannya ada di tangan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu pemilik

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Komstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 5

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 16

kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hokum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain<sup>3</sup>.

Kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; presiden dan wakil presiden ; dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang Undang dasar dan Undang-Undang (fungsi 3Legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol)

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan RI*, Makalah : Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 2003, hlm 8.

terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah propinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>4</sup>.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil presiden. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (*procedural democracy*). Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelebagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas. Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan

---

<sup>4</sup> Jimly Asshidique, *Ibid*, hlm. 10

dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi 4 setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomcrasy*) dan doktrin „*the Rule of Law, and not of Man*“. Dalam kerangka „*the rule of Law*“ itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Namun demikian, harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem

presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau „*the guardian of the Indonesian constitution*“.<sup>5</sup>

Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum ini secara tegas dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: „Negara Indonesia adalah Negara Hukum“, sebelum ini, rumusan naskah asli UUD 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum ini, kecuali hanya dalam penjelasan UUD 1945 yang menggunakan istilah „*rechtsstaat*“. Rumusan 5 eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum baru terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Untuk mengatasi kekuarangan itulah maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, ide negara hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) itu diadopsikan secara tegas ke dalam rumusan pasal UUD, yaitu pasal 1 ayat (3) tersebut diatas. Sementara itu, ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat terdapat dalam pembukaan dan juga pada pasal 1 ayat (2). Cita-cita kedaulatan tergambar dalam pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila.

Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa

---

<sup>5</sup> Jimly Asshidiqie, *Ibid*, hlm. 10.

“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

## **B. Pemisahan / Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances***

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. 26

Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undan-Undang dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip „*checks and balaces*” dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. 27

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasehat dan saran kepada Presiden dan Wakil

Presiden, dibentuk pula Dewan Pertimbangan Agung. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip

„*Check and balances*“. Dengan adanya prinsip „*Check and balances*“ ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya, Pasal-pasal yang dapat dianggap mencerminkan perubahan tersebut antara lain adalah perubahan ketentuan pasal 5, terutama ayat (1) *Juncto* pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat



(5) yang secara jelas menentukan bahwa fungsi legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Disamping itu, ada pula ketentuan mengenai kewenangan MPR yang tidak lagi dijadikan tempat kemana presiden harus bertanggungjawab atau menyampaikan pertanggungjawaban jabatannya.

Selain itu, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar seperti ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) juga mencerminkan dianutnya asas pemisahan kekuasaan dan prinsip „*check and balances*“ antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan itu memastikan tafsir berkenaan dengan terjadinya pergeseran MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip „*check and balances*“.

### **C. Kepala Daerah**

Pembangunan ekonomi dan politik Indonesia sejak awal orde baru didasarkan pada dua kebijakan utama, yaitu memacu pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya dan hal ini ditumpukan pada pengetatan stabilitas politik dan keamanan.

Kedua pilar kebijakan ini didasarkan pada tesis bahwa untuk menyelamatkan perekonomian dari kehancuran yang diwariskan rezim orde lama, masa depan Indonesia harus bebas dari politik yang didasarkan pada ideologi.

Konflik ideologi dilihat sebagai dosa masa lalu, yang menyebabkan ketidakstabilan politik dan kehancuran ekonomi<sup>6</sup>.

Atas dasar itulah dilakukan pengaturan kembali (restrukturisasi) sistem politik yaitu dengan penyederhanaan sistem kepartaian dan berbagai bentuk regulasi yang melarang aktivis-aktivis partai politik sampai ke tingkat desa dan dalam upaya menjauhkan rakyat dari aktivitas politik (*floating mass*). Eksistensi organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya juga tidak luput dari pembatasan dan penekanan. Pemilu dirancang untuk kemenangan mutlak (Partai) Golongan Karya sebagai partai pemerintah, susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD diwarnai oleh sistem pengangkatan dari berbagai golongan dan ABRI yang biasanya diidentifikasi sebagai pendukung setia penguasa.

Militer diberi ruang hampir tak terbatas dalam kehidupan sosial-politik (dwi fungsi) yang melahirkan apa yang sering disebut *security approach*, di mana militer mendapatkan peran yang sangat signifikan dalam melakukan supervisi dan manajemen politik, termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum. Militer, dengan demikian, bukan sekedar alat pertahanan negara yang kita kenal dalam konsep negara demokrasi modern<sup>7</sup>.

Semua pembatasan dan pengekanan itu dituangkan dalam “5 Paket UU Politik, yang secara praktis mampu memasung kebebasan rakyat dan memotong jalur-jalur komunikasi aspirasi masyarakat secara fundamental. Oleh karenanya, hampir tidak ada organisasi sosial yang luput dari campur tangan negara. Bahkan,

---

<sup>6</sup>Mohtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971* (terjemah disertasi), Jakarta: LP3ES, 1989, terutama Bab I

<sup>7</sup>Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Security Approach dan Prospek Penegakan Hukum”, makalah seminar “Demokratisasi Menegakkan Rule of Law”, CESDA, Jakarta, 29 April 1993, hal. 47-50.

semua potensi kekuatan sosial-politik itu direkayasa sedemikian rupa melalui organisasi-organisasi korporatik negara (*state corporatism*).

Salah satu tujuan reformasi adalah untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini, baik di masa orde baru maupun di era reformasi, kedaulatan sepenuhnya berada di tangan lembaga-lembaga eksekutif, dan di tangan lembaga legislatif. Bahkan di era reformasi ini, kedaulatan seolah-olah berada di tangan partai politik. Partai politik, melalui fraksi-fraksinya di MPR dan DPR, dapat melakukan apapun yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, bahkan dapat memberhentikan presiden sebelum berakhir masa jabatannya, seperti layaknya pada negara dengan sistem parlementer padahal negara kita menganut sistem presidensial. Di daerah-daerah, DPRD melalui pemungutan suara, dapat menjatuhkan kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya.

Kekuasaan yang dimiliki partai politik ini, antara lain disebabkan oleh sistem Pemilu yang kita anut di masa lalu, yaitu sistem proporsional. Dalam sistem ini para pemilih hanya memilih tanda gambar partai politik tertentu. Selanjutnya, partai politiklah yang berhak menentukan siapa-siapa yang akan duduk sebagai wakil rakyat (wakil partai politik?) di DPR atau DPRD. Akibatnya anggota dewan lebih merasakan dirinya sebagai wakil partai politik, dari pada sebagai wakil rakyat sehingga mereka lebih banyak berbuat untuk kepentingan partai dari pada kepentingan rakyat. Dalam sistem ini seseorang yang tidak disukai dan tidak didukung oleh rakyat pemilih,

sepanjang yang bersangkutan masih disukai pimpinan partainya, keberadaannya di dewan akan selalu terjamin.

Satu-satunya hak politik yang masih dimiliki rakyat adalah hak memberikan suara pada saat Pemilu berlangsung. Sesudah itu semua hak politik yang dimiliki rakyat beralih kepada partai politik sehingga rakyat tidak memiliki apa-apa lagi, bahkan sudah dilupakan sama sekali. Untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sistem Pemilu harus diubah, dengan sistem yang memberi peluang kepada rakyat memilih, untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Melalui amandemen UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, dengan menambahkan pasal 6A dan pasal 22E, sistem Pemilu kita diubah menjadi Pemilu secara langsung, baik untuk Pemilu legislatif, maupun untuk Pemilu presiden dan wakil presiden. Untuk Pemilu legislatif yang diatur dengan pasal 22E, selanjutnya dijabarkan pada UU No. 12 tahun 2003 dan selanjutnya diubah menjadi UU No. 10 tahun 2008, sedangkan untuk Pemilu presiden dan wakil presiden, diatur dalam pasal 6A yang selanjutnya dijabarkan dalam UU No. 23 tahun 2003, dan selanjutnya diubah menjadi UU No. 42 tahun 2008.

Sementara itu, pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sesuai dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004, merupakan jawaban atas tuntutan pemberian otonomi daerah yang lebih luas. Karena daerah, sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sudah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung.

Warga masyarakat di daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka yang telah dijamin oleh konstitusi kita, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberikan kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Pemilihan Kepala daerah secara langsung ini sangat penting, antara lain untuk:

1. Legitimasi yang sama antara Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

      Seperti kita ketahui, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat pemilih melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Kedudukan yang Sejajar Antara Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

      Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 16 ayat (2) dijelaskan bahwa DPRD, sebagai badan legislatif daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Pasal 34

ayat (1) UU No.22 tahun 1999, menjelaskan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD, sementara dalam pasal 31 ayat (2) jo pasal 32 ayat (3) UU No. 22 tahun 1999, dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam hal ini, logikanya adalah bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada di atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, maka kepala daerah dan wakil kepala daerah, harus dipilih secara langsung oleh rakyat.

### 3. Mencegah Terjadinya Politik Uang

Pada era berlakunya UU nomor 22 tahun 1999, sering kita dengar isu, mengenai terjadinya politik uang dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini sudah merupakan rahasia umum, dan terjadi hampir di semua daerah. Masalah politik uang ini, dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan dilakukannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, kemungkinan terjadinya politik uang ini bisa dicegah atau setidaknya bisa dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, mereka akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya cukup banyak.

#### D. Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>8</sup>. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No.32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

<sup>9</sup>R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah*

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima



penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas<sup>10</sup>.

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya<sup>11</sup>.

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>10</sup>Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

<sup>11</sup>Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 34

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007.

Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

1. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
2. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.