

# Jurnal Media Hukum

Vol. 13 Nomor 1, Maret 2025

Doi: 10.59414/jmh.v13i1.869

## Perkembangan Politik Hukum Pegisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia ( perspektif sejarah hukum )

Isnanto Bidja<sup>1</sup>, Mohammad Ilyas<sup>2</sup>

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tompotika Luwuk, Indonesia

\*[isnantobidja@yahoo.co.id](mailto:isnantobidja@yahoo.co.id)

### Article

#### Kata kunci:

Sejarah Hukum;  
Politik Hukum;  
Jabatan; Pengisian  
Jabatan.

#### Keywords:

Histoire du droit;  
Politique juridique;  
Postes; Pourvoir des  
postes.

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji perkembangan politik hukum pegisian jabatan kepala daerah di Indonesia (dalam perspektif sejarah hukum). Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis yang menggunakan pendekatan sejarah hukum, infentarisasi hukum, dan perbandingan hukum. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa politik hukum pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia telah diawali bahkan sejak pemerintahan Hindia Belanda hingga di era pasca reformasi berdasarkan ketentuan normatif yang menjadi acuan model pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang masing-masing regulasi ketentuan normatif pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut memiliki corak dan karakter tersendiri sangat bergantung pada model pemerintahan daerah dan konfigurasi politik yang melatarbelakangi regulasi pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut. Pengisian jabatan Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota "dipilih secara demokratis". Dengan menggunakan penafsiran normatif terlihat bahwa baik "dipilih secara langsung" maupun "dengan cara lain" (dipilih oleh DPRD) sama-sama konstitusional.

### Abstract

This study examines the development of the political and legal aspects of the position of regional head in Indonesia (from the perspective of legal history). This type of research is normative legal research with analytical descriptive research specifications that use legal history approaches, legal infentarisation, and legal comparison. The results of this study show that the legal politics of filling the positions of regional heads and deputy regional heads in Indonesia has been started even since the Dutch East Indies government until the post-reform era based on normative provisions that are the reference model for filling the positions of Regional Heads and Deputy Regional Heads. Each of the regulations on the normative provisions for filling the positions of Regional Heads and Deputy Regional Heads has its own pattern and character, which is highly dependent on the regional government model and political configuration that underlies the regulations for filling the positions of Regional Heads and Deputy Regional Heads. The filling of the position of Regional Head is good.

## PENDAHULUAN

Sejarah hukum adalah salah satu model pendekatan (*aproach*) dalam ilmu hukum yang melihat, menginfentarisasi dan mengkaji keberlakuan hukum pada masa lampau guna memperkaya pemberlakuan hukum masa kini dan akan datang. Sebelum dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI Tahun 1945) dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechts staat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machts staat*). Ini artinya, Indonesia adalah negara hukum yang mengakui prinsip *rule of law* sebagaimana dijamin dalam UUDNRI Tahun 1945.

Pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis. Sekiranya kalusul “ dipilih secara demokratis “ diparalelkan dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pembentukan pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memungkinkan adanya pemimpin daerah yang kuat dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kepastian hukum.<sup>1</sup>

Pasca - amandemen kedua UUDNRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) membahas dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup>

Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai sumber legitimasi Pemilukada langsung ternyata tidak dapat dijadikan jaminan pelaksanaan Pemilukada langsung yang demokratis. Sebab Undang - undang tersebut masih mengandung berbagai kelemahan, seperti : *Pertama*, bagaimana bentuk mekanisme seleksi para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ?, *Kedua*, seberapa besar atau luas wewenang yang dimiliki oleh para penyelenggara Pemilukada langsung langsung dalam mengatur dan mengurus penyelenggaraan Pemilukada langsung tersebut ?, *Ketiga*, bersumber dari manakah wewenang penyelenggaraan untuk mengatur dan mengurus kepentingan penyelenggaraan Pemilukada langsung tersebut ?.

Kelemahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

“ Produk Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai produk hukum yang terburu - buru. Para anggota dewan yang menggodok Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 terpecah konsentrasinya dengan Pemilu.

---

<sup>1</sup> Hardiansyah Abidin, “Implikasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah” (Universitas Islam Indonesia, 2023).

<sup>2</sup> Suharizal, *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Pertumbuhan Demokrasi Dan Jalannya Pemerintahan Di Daerah* (Bandung: Pascasarjana, 2010).

Demikian juga dengan pemerintahan Megawati saat itu yang terkejar *deadline* hingga terkesan main teken saja terhadap UU ini. Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri dari tiga hal besar yakni : (1) tentang Pilkada langsung, (2) tentang pemerintahan daerah, dan (3) tentang pemerintahan desa, ini berarti UU ini rancuh karena semuanya serba diatur. Idealnya untuk Pilkada langsung dibuatkan UU tersendiri atau minimal dibuat dalam bab tersendiri yang senafas dengan pemilihan presiden dan wakil presiden “.<sup>3</sup>

Gambaran di atas membuktikan bahwa politik begitu mewarnai hukum. Karena itu sesungguhnya hukum merupakan produk politik. Dalam tulisan ini analisis dilakukan dengan pendekatan politik hukum dengan menyerap aspirasi publik sebanyak mungkin. Tentu saja hal ini dimaksudkan agar produk hukum yang dihasilkan tidak saja berasal dari atas, tetapi juga sangat memperhatikan aspirasi dari rakyat banyak, sehingga hukum yang dihasilkannya pun diharapkan mampu melindungi pihak yang lemah dan tidak tumpul ketika berhadapan dengan pihak yang kuat / berkuasa.

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa.

Melalui pendekatan politik, hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik (*product of political decision making ; formulation of publik policy*), Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah ; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Disini hukum tidak hanya dilihat sebagai pasal- pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan sangat mungkin ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal nya maupun dalam implementasi dan penegakannya. <sup>4</sup>

Sebagai tindak lanjut dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diselenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (selanjutnya disingkat Pemilukada langsung). Pemilukada langsung pertama kali dilaksanakan pada Tanggal 1 Juni 2005 di Kutai

---

<sup>3</sup> Abidin, “Implikasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah.”

<sup>4</sup> Moh Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia* (Lp3s, 1998).

Kartanegara. Pada tahun 2005 telah berlangsung Pemilukada di 207 Kabupaten/Kota dan 7 Provinsi. Tahun 2006 terlaksana Pemilukada di 70 Kabupaten/Kota dan 7 Provinsi. Tahun 2007 berlangsung Pemilukada di 35 Kabupaten/Kota dan 6 Provinsi. Tahun 2008 dilaksanakan 160 Pemilukada di 13 Provinsi, 147 Kabupaten/Kota.<sup>5</sup>

## METODE

Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis yang menggunakan pendekatan sejarah hukum, infentarisasi hukum, dan perbandingan hukum.<sup>6</sup> Untuk memperoleh data dalam penelitian ini digunakan penelitian kepustakaan yang bersumber dari data sekunder berupa bahan hukum primer, skunder dan tersier.

## PEMBAHASAN

### Praktek Pengisian Jabatan Kepala Daerah Era Pemerintahan Hindia Belanda

Pembentukan propinsi otonom dengan wilayah yang lebih luas dari *gewest* dengan beberapa kabupaten (*regentschap*) dan residensi (*groepsgemeenschap*) dan kota (*staatsgemeente*) diberi kekuasaan mengatur dan mengurus rumah tangganya di samping membantu pemerintah melaksanakan perundang-undangannya di daerah (*medebewind*). Pada umumnya susunan pemerintahan terdiri dari tiga organ yakni Dewan Perwakilan (*raad*) sebagai badan legislatif, Dewan Pemerintah Harian (*College van Gedeputeerden*) yang menjalankan pemerintahan sehari-hari, Kepala Pemerintahan (*Gouverneur, Regent, Burgermeester*). *Gouverneur* sebagai Kepala Pemerintahan merangkap Ketua *College van Gedeputeerden* dan Ketua *Raad*, demikian pula pada tingkat kabupaten dan kota. Pengawasan umum terhadap daerah dilakukan *Gouverneur General* sedangkan daerah di bawah *Provinsi* diawasi oleh *College Provinsi* bersama Kepala Pemerintahan dengan kedudukannya sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah.<sup>7</sup>

Hukum mana merupakan pengejawantahan dari cita hukum sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan konstitusi.<sup>8</sup> Penataan susunan pemerintahan dan pembentukan daerah-daerah otonom baik propinsi maupun kabupaten dan kota, tidak terlepas dari politik etis yang secara substansi bertujuan untuk mengantisipasi timbulnya separatisme. Desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang diberlakukan pada daerah otonom serta pengangkatan dan pengesahan bupati

---

<sup>5</sup> Suharizal, *Op.Cit. hal 6*

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)* (Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group, 2010).

<sup>7</sup> Suharizal, *Op Cit. hal. 8*

<sup>8</sup> Hasbi Ardhani, Basriadi Basriadi, and Hamroni Hamroni, "SUPREMASI HUKUM DALAM PERSPEKTIF FILOSOFI, SOSIAL, POLITIK UNTUK INDONESIA ADIL MAKMUR," *Al-Muqaronah: Jurnal Perbandingan Mazhab Dan Hukum* 2, no. 2 (2023): 60–68.

(*regenten*) guna mengukuhkan kedaulatan Pemerintah Hindia Belanda atas daerahnya. Mekanisme tersebut, ditempuh agar para pemimpin daerah tidak diidentifikasi sebagai pemimpin rakyat tetapi ia adalah bagian dari organisasi pemerintahan Hindia Belanda.

Berdasarkan ketentuan tersebut, beberapa daerah-daerah swapraja yang dipimpin oleh raja-raja mengakui kedaulatan Belanda atas daerahnya. Pengakuan tersebut terpaksa diberikan oleh raja-raja, setelah sebelumnya ditaklukkan untuk menjaga eksistensi kekuasaan atas daerah-daerahnya. Selain terdapat persekutuan hukum adat (*Inlandse Rechtsgemeenschappen*) seperti desa, marga, huta, kuria, nagari, gampong dan beraagam nama lainnya, menjalankan pemerintahan sendiri juga menjalankan urusan pemerintahan Hindia Belanda di daerahnya di bawah pimpinan kepala adat setempat.<sup>9</sup>

Baik secara normatif maupun dalam perakteknya, pengisian jabatan Pemerintah Daerah dalam masa pemerintahan Hindia Belanda baik di bawah RR maupun *Decentralisatie Wet 1903* dilakukan melalui pengangkatan dan pengakuan. Pengangkatan dilakukan terhadap daerah-daerah yang secara administratif dibentuk oleh Belanda, sedangkan pengakuan tampaknya dilakukan terhadap daerah-daerah swapraja hal mana sistemnya telah terbentuk di bawah tradisi hukum adat yang telah ada secara turun-temurun. Membandingkan cara pengisian jabatan Kepala Daerah antara metoda pengangkatan dan metoda pengesahan dari sudut pandang demokratis menunjukkan bahwa sistem pengesahan jauh lebih demokratis di banding pengangkatan. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa sistem pengesahan merupakan pengakuan terhadap tradisi yang menjadi keyakinan masyarakat dan pengesahan merupakan tindakan hukum bersifat deklaratif yang menegaskan daerah-daerah swapraja berada di bawah kedaulatan Pemerintahan Hindia Belanda. Sedangkan pengangkatan tampak tidak demokratis oleh karena pejabat yang terangkat benar-benar merupakan kehendak sepihak Gubernur Jenderal terhadap siapa yang dikehendaki tanpa ada mekanisme persetujuan dari masyarakat daerah setempat.

Setelah RR 1854 diubah dengan RR 1922, tampak terdapat usaha Pemerintah Hindia Belanda memposisikan propinsi sebagai daerah administratif dan karena itu Pasal 67a menentukan, "Gubernur Jenderal mengangkat di tiap-tiap propinsi seorang Gubernur yang ditugaskan untuk mengawasi pekerjaan Dewan Propinsi dan *College Van Gedeputeerden*. Karena jabatannya, gubernur adalah ketua Dewan Propinsi dan *College Van Gedeputeerden* dan dalam *College Van Gedeputeerden*, gubernur memiliki hak suara.<sup>10</sup> Apabila dalam suatu daerah propinsi, atas pendapat dewan propinsi tidak membutuhkan *College Van Gedeputeerden* maka Gubernur memegang pimpinan pemerintahan sehari-hari untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

---

<sup>9</sup> Benedictus Nahot Marbun, "Otonomi Daerah, 1945-2010: Proses Dan Realita," (*No Title*), 2005.

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

Ketentuan tersebut menunjukkan sistem pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama pada propinsi pada era Hindia Belanda menganut dua kecenderungan pola sistem yakni: *pertama*, pemilahan jabatan antara Kepala Daerah dan Kepala Pemerintah. Kepala Daerah dijabat oleh Gubernur yang dipilih dan diangkat oleh Gubernur Jenderal, sedangkan Kepala Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh *College Van Gedeputeerden* yang dibentuk atas usul Dewan propinsi yang dipimpin oleh Gubernur; *kedua*, Gubernur sebagai Kepala Daerah dan sebagai Kepala Pemerintah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari tanpa *College Van Gedeputeerden*. Dari metode pengisian jabatan gubernur tampak bahwa gubernur adalah pejabat pusat di daerah dan penyerahan wewenang untuk menyelenggarakan hal-hal yang bersifat mandiri tidak lebih dari keberadaannya sebagai pejabat pusat di daerah yang dianggap memahami situasi setempat. Oleh karena itu, kedudukan dan cara pengisian jabatan Gubernur menunjukkan desentralisasi yang berlangsung dalam era Hindia Belanda merupakan desentralisasi administrative.

### **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 Hingga Konstitusi RIS 1949**

#### **1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945**

Pemerintah Daerah menyelenggarakan pemerintahan dengan mengatur rumah tangganya sendiri di bawah atau dipimpin oleh Kepala Daerah. Hal cukup unik dalam struktur pemerintahan daerah adalah kedudukan Kepala Daerah karena jabatannya menjadi Ketua BPRD. Pasal 3 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 diatur bahwa Badan Eksekutif dipilih dan dibentuk dari anggota BPRD yang dipimpin oleh Kepala Daerah untuk menjalankan pemerintahan daerah sehari-hari. Secara kelembagaan, pemerintahan daerah terdiri dari tiga organ yakni Kepala Daerah, BPRD dan Badan Eksekutif Daerah. Pemerintahan Daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

Format struktur pemerintahan daerah demikian sesungguhnya masih merupakan kelanjutan model struktur pemerintahan daerah era pemerintahan Kolonial Belanda. Desentralisasi yang berlangsung di bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 masih bersifat desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Kepala Daerah pada umumnya diangkat oleh Pemerintah pusat,

---

<sup>11</sup> Else Suhaimi and M Yasin, "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 55–65.

dan kewenangannya menjalankan urusan pemerintahan yang mandiri tidak lain oleh karena tuntutan kebutuhan lokal yang mesti diakomodasi oleh Pemerintah daerah. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan di daerah secara substansi dimaksudkan untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah.

Meski tidak disebutkan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tetapi posisi Kepala Daerah pimpinan atas tiga organ pemerintahan daerah serta cara pengisian jabatan yang pada umumnya dilakukan melalui pengangkatan, menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 dilaksanakan berdasarkan sentralisasi dan dekonsentrasi. Hal tersebut dapat dipahami oleh karena situasi perang dalam mempertahankan kemerdekaan, belum memberi ruang yang cukup kondusif untuk menata penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dengan model pengisian jabatan yang mampu menjamin penyelenggaraan otonomi itu sendiri. Atas situasi itu cara pengisian jabatan Kepala Daerah masih berdasarkan pada prinsip efisien dan efektif yang seluruhnya ditentukan secara sepihak oleh Pemerintah pusat.

## 2. Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Bawah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948

Salah satu perubahan mencolok di bawah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, terlihat dalam perubahan struktur pemerintahan daerah. Seperti terlihat dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ditentukan antara lain:

1. Pemerintah daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Dewan Pemerintah Daerah;
2. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Terdapat beberapa hal baru yang dihadirkan oleh pasal tersebut di atas antara lain: *Pertama*, mengubah nama BPRD menjadi DPRD dengan mana Ketua dan Wakil Ketua dipilih oleh dan dari anggota; *kedua*, Kepala Daerah menjabat sebagai ketua Dewan Pemerintah Daerah (DPD); *ketiga*, DPRD maupun Dewan Pemerintah Daerah merupakan organ pemerintahan daerah; *keempat*, terjadi pemisahan jabatan antara DPRD dengan Dewan Pemerintah Daerah. Pasal 2 ayat (1) tidak menyebut Kepala Daerah sebagai organ penyelenggaraan pemerintahan daerah meskipun pada ayat (3) memosisikan Kepala Daerah karena jabatannya sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Lintje Anna Marpaung, "Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum (Suatu Telaah Dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia)," *Pranata Hukum* 7, no. 1 (2012): 1-14.

Di samping itu, pemisahan jabatan antara Ketua DPRD dan Ketua Dewan Pemerintah Daerah, sepintas dapat menciptakan keseimbangan dan kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyatuan jabatan Kepala Daerah dan Ketua Dewan Pemerintah Daerah kepada satu orang pejabat secara substansi dimaksudkan untuk menghindari terjadinya dualisme kepemimpinan pemerintahan daerah. Tetapi sifat kolektif (*collegial*) dalam struktur Dewan Pemerintahan Daerah berpotensi menciptakan pertentangan yang dapat menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif. Terlebih jika di dalam pemerintahan diisi oleh partai-partai dengan latar belakang ideologi dan kepentingan yang berbeda. Menguatnya peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak terlepas dari pergeseran sistem pemerintahan dari sistem quasi presidensil di bawah UUD 1945 menjadi sistem parlementer di bawah Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.<sup>13</sup> Meskipun Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat akan tetapi pengangkatan tersebut berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD.

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dengan memberi peran kepada DPRD untuk memilih beberapa calon dengan salah satunya akan dipilih diangkat menjadi Kepala Daerah merupakan mekanisme baru yang cukup maju dibanding dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Keterlibatan DPRD dalam mekanisme pengangkatan dapat membatasi Pemerintah Pusat untuk menentukan Kepala Daerah secara sepihak tanpa memperhatikan aspirasi dari daerah. Hal demikian dapat menimbulkan perpecahan politik di tingkat masyarakat terutama jika yang dipilih dan diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Pemerintah pusat berbeda dengan yang memperoleh suara terbanyak dari DPRD. Peran Pemerintah pusat yang sangat dominan dalam pengisian jabatan Kepala Daerah secara tidak langsung menyebabkan kendali Pemerintah Daerah tetap berada pada Pemerintah pusat.

Dalam posisi sebagai pejabat pusat di daerah, Kepala Daerah mengatasi dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh DPRD dan DPD tetapi Kepala Daerah dalam posisi sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri tunduk dan bertanggung jawab kepada DPRD.<sup>14</sup> Dua wajah yang dimiliki Kepala Daerah, menyebabkan cukup berhadapan dengan DPRD oleh karena dengan mudah berganti posisi menjadi wakil pemerintah pusat ketika dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-

---

<sup>13</sup> Hananto Widodo, Dicky Eko Prasetyo, and Fradhana Putra Disantara, "Relasi Kekuasaan Antar Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Pandecta Research Law Journal* 15, no. 1 (2020): 13–25.

<sup>14</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya* (Sinar Grafika, 2022).

hari menghadapi tekanan DPRD. Selain itu, terdapat pula sistem pengawasan represif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat bagi propinsi dan Dewan Pemerintah setingkat lebih luas terhadap kabupaten dan kota. Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana.<sup>15</sup> Meskipun penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menegaskan bahwa pemerintahan daerah di dasarkan pada hak otonomi dan tugas pembantuan tetapi pada kenyataannya unsur-unsur sentralisasi masih cukup dominan dalam bentuk yang lebih halus (dekonsentrasi) terutama dalam pengisian jabatan Kepala Daerah.

### **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Bawah Konstitusi RIS 1949 (Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950)**

Semangat pergerakan kembali kenegara kesatuan yang meliputi kelahiran Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 menyebabkan materinya hampir seluruhnya merujuk kepada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, kecuali beberapa hal yang mengalami perubahan antara lain<sup>16</sup>:

- a. Susunan dan penamaan daerah di mana Undang-undang NIT Nomor 44 Tahun 1950 membagi susunan daerah yang terdiri atas dua atau tiga tingkatan dengan sebutan daerah, daerah bagian dan daerah anak bagian;
- b. Sebutan DPD diganti dengan Dewan Pemerintah (DP) dengan keanggotaan bukan dipilih dari DPRD tetapi dari luar DPRD dengan maksud mendapat ahli-ahli pemerintahan yang profesional;
- c. Jumlah anggota DPRD tidak semata-mata berdasarkan jumlah penduduk tetapi juga mempertimbangkan luasnya otonomi, kekuatan keuangan dan suasana politik;
- d. Masa jabatan keanggotaan DPRD hanya 3 tahun;
- e. Keberatan terhadap penolakan pengesahan keputusan DPRD bagian dan anak bagian dapat diajukan kepada Pemerintah NIT sedangkan untuk daerah diajukan kepada Pemerintah Agung;
- f. Undang-undang NIT Nomor 44 Tahun 1950 tidak mengatur tentang Sekretaris Daerah dan pegawai daerah, siapa yang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Sedangkan pajak dan sumber keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya diulas secara ringkas dalam penjelasan.

Perbedaan antara Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 sebagaimana diuraikan di atas, secara substansi tidak

---

<sup>15</sup> Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 2014.

<sup>16</sup> Agam Juanda, "Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pemenuhan Hak Hukum Masyarakat Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut Perspektif Siyasa Dusturiyah" (Uin Sunan Gunung Djati Bandung, 2024).

menimbulkan perbedaan lingkup kewenangan serta struktur organisasi pemerintahan daerah, kecuali perubahan nama Dewan Pemerintah Daerah menjadi Dewan Pemerintah (DP). Di samping itu, pengisian keanggotaan Dewan Pemerintah tidak lagi dilakukan berdasarkan proporsi keanggotaan DPRD tetapi dipilih dari orang-orang profesional di luar DPRD. Satu sisi hendak membentuk Dewan Pemerintah yang profesional tetapi pada sisi lainnya mekanisme pertanggungjawaban DP kepada DPRD dapat menjadi sandungan bagi terbangunnya stabilitas pemerintahan daerah. Terlebih jika mengikuti model pengisian jabatan Kepala Daerah sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang dilakukan melalui pemilihan beberapa calon oleh DPRD dan kemudian diusulkan kepada Pemerintah Daerah Bagian untuk daerah-daerah otonom swapraja yang berada dalam wilayah daerah bagian. Tentunya pengisian jabatan kepala Daerah terhadap daerah-daerah otonom swapraja tetap didasarkan pada keistimewaan masing-masing daerah, sehingga kemungkinan pengisian jabatan dilakukan berdasarkan sistem adat istiadat yang di terima dan berlaku pada daerah setempat.

### **Perkembangan Otonomi Daerah Dan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Bawah Uuds 1950 (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah)**

Sistem rumah tangga rill dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tampak kecenderungan sistem rumah tangga formal di banding sistem rumah tangga materil, hingga asas otonomi seluas-luasnya sebagaimana dikehendaki oleh UUDS 1950 mengalami reduksi melalui kemungkinan Pemerintah pusat untuk menarik atau menyerahkan suatu urusan Pemerintah ke organ Pemerintah lainnya melalui undang-undang. Lantas apakah hal itu juga berlangsung dalam struktur pemerintahan daerah, mengingat lingkungan jabatan dan cara pengisian jabatan merupakan instrumen-instrumen yang juga ikut menentukan penyelenggaraan otonomi.<sup>17</sup>

Pengisian jabatan Kepala Daerah tidak secara jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pasal 23 ayat (1) menentukan, Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang; dan ayat (2) Cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Undang-undang. Namun dalam masa peralihan sebelum undang-undang tentang pengisian jabatan Kepala Daerah dibentuk, pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD dengan memperhatikan syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan (Pasal 24 ayat

---

<sup>17</sup> Ahmad Namlis, "Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal Of Government, Social And Politics* 4, no. 1 (2018): 40–47.

(1)). Memperhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (1) yang menentukan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD sebelum undang-undang pemilihan Kepala Daerah terbentuk, mengisyaratkan bahwa kemungkinan pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan melalui pemilihan di luar dari pemilihan oleh DPRD. Pada pokoknya seorang Kepala Daerah itu haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan itu, dan karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu.<sup>18</sup> Berhubung dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa *Kepala Daerah itu haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan.*"

Dasar pikiran ini tercantum dalam pasal 23 ayat 1 yang selanjutnya dalam ayat 2 ditentukan bahwa cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Undang-undang. Akan tetapi meskipun pada azasnya seorang Kepala Daerah itu harus dipilih secara demikian, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat dewasa ini di daerah-daerah, kenyataan mana kiranya belum sampai kepada suatu taraf, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil-hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Berhubung dengan itu maka untuk masa peralihan itu yang diharapkan akan berlangsung tidak lebih lama dari 4 tahun perlu diadakan ketentuan-ketentuan yang lebih praktis mengenai pemilihan Kepala Daerah itu.

Model pengisian jabatan Kepala Daerah demikian secara tidak langsung kembali mereduksi otonomi melalui pejabat Kepala Daerah yang terpilih. Sebab bagaimanapun terpilihnya seorang menjadi Kepala Daerah diyakini sebagai jasa Pemerintah pusat dan karena itu secara tidak langsung membentuk psikologi seorang Kepala Daerah seakan sebagai pejabat pusat di daerah. Hal tersebut menyebabkan Pemerintah Daerah jauh lebih loyal kepada Pemerintah pusat dibanding kepada rakyat daerahnya sendiri. Berbeda halnya jika pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan dengan pemilihan oleh DPRD, sedangkan Pemerintah pusat secara formal hanya mengesahkan pasangan Kepala Daerah terpilih. Pengisian jabatan melalui pemilihan anggota DPRD kemungkinan dapat menimbulkan beberapa aspek antara lain: *pertama*, instabilitas pemerintahan akibat kemungkinan terjadinya polarisasi kekuatan politik di DPRD; *kedua*, penguasaan partai tertentu atau koalisi beberapa partai kemungkinan akan menimbulkan oligarki kekuasaan di tingkat pemerintahan lokal.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 523–40.

<sup>19</sup> Suharjono, "*Op. Cit. hal 98.*"

### **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959**

#### **1. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

Bentuk susunan pemerintah daerah seperti tersebut dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.<sup>20</sup> Selanjutnya ayat (2) dengan tegas dinyatakan, “Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada”. Pada Pasal 8 berbunyi “Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah”. Posisi Kepala Daerah sebagai pelaksana politik Pemerintah serta kedudukan Pimpinan DPRD yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah menunjukkan konsepsi demokrasi terpimpin begitu menjiwai Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 44 ayat (3) mengatur secara umum tugas Kepala Daerah dalam kapasitas sebagai alat Pemerintah Daerah, memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik di bidang urusan rumah-tangga Daerah maupun di bidang pembantuan. Ketentuan yang sedikit ironis adalah Pasal 45 ayat (1) yang membebaskan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dalam penyelenggaraan tugas di bidang otonomi dan tugas pembantuan dan pada saat yang sama kedudukan Kepala Daerah sebagai pejabat dekonsentrasi mewajibkan Pimpinan DPRD bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan tugas di bidang otonomi dan tugas pembantuan tidak akan berkonsekuensi apapun baik secara hukum maupun secara politik terkait dengan jabatannya sebab dengan mudah Kepala Daerah dapat mereposisi diri sebagai pejabat dekonsentrasi dan meminta Pimpinan DPRD bertanggungjawab kepadanya.

#### **2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan “Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah” menunjukkan watak dekonsentrasi jauh lebih kuat di bandingkan dengan desentralisasi. Untuk mendalami lebih jauh watak dekonsentrasi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dapat dilihat dari penataan struktur pemerintahan di daerah serta pengisian jabatan Kepala Daerah.<sup>21</sup> Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah disebutkan bahwa, Pemerintah Daerah

---

<sup>20</sup> Dudung Abdullah, “Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah,” *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (2016): 83–103.

<sup>21</sup> Sri Maulidiah, “DESAIN PEMERINTAHAN DAERAH YANG IDEAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA,” n.d.

adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah Daerah dalam definisi tersebut mendefinisikannya sebagai organ dalam arti luas yang meliputi Kepala Daerah dan DPRD.

Pemerintah Pusat di daerah memposisikan Kepala Daerah sebagai satelit Pemerintah Pusat di daerah dan sebagai pejabat Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah otonom. Sebagai wakil Pemerintah pusat di daerah Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut<sup>22</sup> :

- a. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya;
- d. Membina dan mengawasi penyelenggaraan dan pemerintahan daerah;
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintahan dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya;
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas oleh suatu instansi lainnya.

Rangkaian atas tugas dan wewenang Kepala Daerah sebagaimana tersebut di atas membebaskan pertanggungjawaban seperti diatur Pasal 22 khususnya ayat (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut: ayat (2) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan daerah, kepala daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; (3) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah, khususnya Kepala Daerah Tingkat I, menempatkan DPRD hanya sebagai organ yang memilih sedikitnya tiga orang calon dan sebanyak-banyaknya lima orang calon dan mengajukannya kepada

---

<sup>22</sup> Juanda, *Op. Cit.*"

Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah satu di antaranya menjadi Kepala Daerah. Mekanisme tersebut persis sama dengan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Dalam mekanisme tersebut memposisikan Presiden sebagai penentu terakhir atas calon-calon Kepala Daerah yang diajukan oleh DPRD. Di samping kedudukan Kepala Daerah sebagai pejabat dekonsentrasi, mekanisme pengisian jabatan semakin mengukuhkan akan status tersebut dan secara bersamaan mereduksi prinsip-prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan Kepala Daerah oleh karena kedudukan DPRD sekedar berfungsi penyaring dalam pencalonan.

### **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Reformasi**

#### **1. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah**

Konseptualisasi demokrasi di balik Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menggeser dominasi Kepala Daerah atas DPRD. Pergeseran tersebut merupakan titik balik atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang hampir seluruh penataan struktur pemerintahan menempatkan Kepala Daerah sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan di daerah sekaligus menjadi sarana kontrol Pemerintah pusat terhadap daerah. Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara konseptual sebagaimana terlihat dalam Pasal 1 huruf b menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai organ penyelenggara pemerintahan daerah otonom. Selanjut Pasal 1 huruf c dan a juncto Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Kepala Daerah sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah.<sup>23</sup> Kedua organ pemerintahan daerah diposisikan dalam kedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (2).

Tafsir demokrasi yang menempatkan DPRD sebagai institusi demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menyebabkan pada beberapa ketentuan pasal-pasal memberi tugas dan wewenang kepada DPRD yang secara tidak langsung menempatkan sedikit lebih superior atas Kepala Daerah. Di antara ketentuan pasal yang dimaksud adalah Pasal 18 ayat (1) huruf a yang memberi tugas dan wewenang kepada DPRD memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; b. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; c. bersama Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah (PERDA); d. bersama Kepala Daerah

---

<sup>23</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah* (Bagian Proyek Peningkatan Publikasi Pemerintah, Direktorat Publikasi, Ditjen ..., 1999).

menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), melaksanakan pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- c. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d. kebijakan pemerintah Daerah; dan
- e. pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah oleh DPRD dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 33.
2. Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD.
3. Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Ketentuan tersebut menjadi pintu bahwa yang dapat mengajukan calon dalam pengisian jabatan Kepala Daerah hanya fraksi atau gabungan fraksi dengan syarat-syarat calon sebagaimana ditentukan Pasal 33. Hal tersebut merupakan penegasan bahwa pengajuan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya mungkin dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa hanya pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh fraksi yang dapat bersaing dalam bursa pencalonan dan eksistensi fraksi sebagai pintu pencalonan secara tidak langsung menegaskan kemungkinan munculnya calon-calon nonpartisan.

Di antara mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang cukup menarik adalah adanya mekanisme khusus yang mengharuskan nama-nama calon gubernur dan calon wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan untuk dikonsultasikan dengan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut sepertinya serangkaian dengan kedudukan jabatan Kepala Daerah propinsi sebagai wakil Pemerintah pusat di wilayah propinsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 31 ayat (1). Apakah dengan Pasal 38 ayat (1) sekedar dikonsultasikan saja atau memungkinkan Presiden untuk memberikan rekomendasi untuk memilih salah satu calon dan tidak memilih calon tertentu.

---

<sup>24</sup> Ibid.

## 2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Oligarki partai yang tercipta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, selain memasung saluran partisipasi rakyat dalam pengisian jabatan Kepala Daerah, juga banyak mengganggu stabilitas pemerintahan daerah dengan bersembunyi di bawah kewenangan DPRD untuk dapat meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD di bawah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak jauh berbeda dengan Undang-undang 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme baru pengisian jabatan Kepala Daerah tersebut, berdampak pula terhadap mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Jika pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah lebih dominan unsur pertanggungjawaban politik maka dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menekankan sisi pertanggungjawaban hukum. Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang banyak mengandung unsur politik sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diubah menjadi laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berfungsi sekedar memberikan informasi perkembangan kinerja Pemerintah Daerah pada tiap akhir tahun berjalan seperti diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>25</sup>

Pemilihan secara langsung dalam pengisian jabatan Kepala Daerah di bawah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah membuka akses bagi rakyat daerah untuk ikut menentukan kepemimpinan daerah. Namun dalam beberapa segi mekanisme tersebut masih dipandang memiliki beberapa kelemahan prosedur yang berpotensi menimbulkan oligarki partai yang dapat memasung kebebasan rakyat dalam memilih Kepala Daerah.

Setidaknya ketentuan tersebut telah membuka akses bagi warganegara untuk berpartisipasi secara lebih bebas dan terbuka dalam menentukan preferensi-preferensi pilihan dalam ikut menentukan pengisian jabatan Kepala Daerah. Sebab ketentuan di atas memungkinkan warganegara baik secara personal maupun dengan kelompok masyarakat tertentu untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam proses pemilu pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mekanisme demikian berimplikasi pada tingginya tingkat kompetisi antara para pasangan calon maupun kelompok pendukung yang secara otomatis akan mendorong pelembagaan aspirasi baik pada tingkat Pemerintah

---

<sup>25</sup> Ferry Kurniawan, "Kedudukan Dan Tanggungjawab Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 Dan UU No. 13 Tahun 2012)" (Universitas Islam Indonesia, 2016).

Daerah maupun partai-partai di DPRD.<sup>26</sup> Harapan besar dari pengisian jabatan Kepala Daerah melalui pemilu secara langsung bebas, jujur dan terbuka bagi seluruh warganegara adalah lahirnya pemimpin yang bertanggung jawab bagi kesejahteraan rakyat. Namun situasi konflik horizontal yang banyak menimpa proses pengisian jabatan Kepala Daerah melalui pemilu merupakan kenyataan akan kelemahan-kelemahan yang harus dibenahi.

## KESIMPULAN

Mendasari permasalahan dan pembahasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia telah diawali bahkan sejak pemerintahan Hindia Belanda hingga di era pasca reformasi berdasarkan ketentuan normatif yang menjadi acuan model pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang masing-masing regulasi ketentuan normatif pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut memiliki corak dan karakter tersendiri sangat bergantung pada model pemerintahan daerah dan konfigurasi politik yang melatarbelakangi regulasi pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut. Menurut UUD Tahun 1945 yang telah diatribusikan kedalam Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan normatif utama pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota “dipilih secara demokratis”. Dengan menggunakan penafsiran normatif terlihat bahwa baik “dipilih secara langsung” maupun “dengan cara lain” (dipilih oleh DPRD) sama-sama konstitusional.

## REFERENSI

- Abdullah, Dudung. “Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah.” *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (2016): 83–103.
- Abidin, Hardiansyah. “Implikasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah.” Universitas Islam Indonesia, 2023.
- Andriyani, Eka Oktavia. “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Yang Demokratis.” *BUNGA RAMPAI POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN*, 2024, 111.
- Ardhani, Hasbi, Basriadi Basriadi, and Hamroni Hamroni. “SUPREMASI HUKUM

---

<sup>26</sup> Eka Oktavia Andriyani, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Yang Demokratis,” *BUNGA RAMPAI POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN*, 2024, 111.

DALAM PERSPEKTIF FILOSOFI, SOSIAL, POLITIK UNTUK INDONESIA ADIL MAKMUR." *Al-Muqaronah: Jurnal Perbandingan Mazhab Dan Hukum* 2, no. 2 (2023): 60–68.

Indonesia, Republik. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Bagian Proyek Peningkatan Publikasi Pemerintah, Direktorat Publikasi, Ditjen ..., 1999.

Juanda, Agam. "Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pemenuhan Hak Hukum Masyarakat Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut Perspektif Siyasa Dusturiyah." Uin Sunan Gunung Djati Bandung, 2024.

Kurniawan, Ferry. "Kedudukan Dan Tanggungjawab Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 Dan UU No. 13 Tahun 2012)." Universitas Islam Indonesia, 2016.

Mahfud, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Lp3s, 1998.

Marbun, Benedictus Nahot. "Otonomi Daerah, 1945-2010: Proses Dan Realita." (*No Title*), 2005.

Marpaung, Lintje Anna. "Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum (Suatu Telaah Dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia)." *Pranata Hukum* 7, no. 1 (2012): 1–14.

Maulidiah, Sri. "DESAIN PEMERINTAHAN DAERAH YANG IDEAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA," n.d.

Namlis, Ahmad. "Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal Of Government, Social And Politics* 4, no. 1 (2018): 40–47.

Nursyamsi, Fajri. "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 523–40.

Peter MahmudMarzuki. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group, 2010.

Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya*. Sinar Grafika, 2022.

Suhaimi, Else, and M Yasin. "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 55–65.

Suharizal. *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Pertumbuhan Demokrasi Dan Jalannya Pemerintahan Di Daerah*. Bandung: Pascasarjana, 2010.

Suharjono, Muhammad. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 2014.

Widodo, Hananto, Dicky Eko Prasetyo, and Fradhana Putra Disantara. "Relasi Kekuasaan Antar Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pandecta Research Law Journal* 15, no. 1 (2020): 13–25.