

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

### Kedudukan Hukum Kepala Daerah Terpilih Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Herman<sup>a,1\*</sup>, Endah Rantau Itasari<sup>b,2</sup>

<sup>a</sup>Universitas Negeri Makassar, Kota Makassar Sulawesi Selatan

<sup>b</sup>Universitas Tanjungpura, Pontianak Kalimantan Barat

<sup>1</sup>[herman7403@unm.ac.id](mailto:herman7403@unm.ac.id) 1; [Itafira@yahoo.com](mailto:Itafira@yahoo.com) 2

#### ABSTRAK

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrument demokrasi pergantian kepala daerah secara melembaga berdasarkan sistem dan pengorganisasian secara yuridis di dalam negara hukum. Pasangan calon terpilih yang diusulkan partai politik atau maju secara perseorangan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses politik. Pasangan calon kepala daerah yang sebelumnya berada dalam suasana politik dalam pemilihan setelah terpilih sebagai kepala daerah akan berada dalam kedudukan hukum selaku pejabat administrasi negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (*statutory approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian ini mengemukakan bahwa setelah terpilihnya calon kepala daerah selaku kepala daerah, maka kedudukan hukumnya merupakan pejabat administrasi negara. Pejabat administrasi negara dalam negara hukum demokratis yang mempunyai tugas dan fungsi menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: Pemilihan kepala daerah, pejabat administrasi negara, kemakmuran dan kesejahteraan.

#### ABSTRACT

*Election of regional heads is one of the instruments of democratic institutionalization of regional head changes based on a system and organizing legally in the rule of law. Elected pairs of candidates nominated by political parties or individually advanced in direct regional head elections are an inseparable part of the political process. The pair of candidates for regional head who were previously in a political atmosphere in the election after being elected as regional head will be in the legal position as a state administration official. This research is a normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach. The results of this study suggest that after the election of the regional head candidate as regional head, his legal position is a state administration official. The state administrative officer in a democratic constitutional state whose duty and function is to create prosperity and welfare for the people.*

*Keywords: Election of regional head, state administration official, prosperity and welfare.*

#### PENDAHULUAN

Rejim pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu pilar demokrasi, sarana penguatan legalitas dan legitimasi kedaulatan rakyat yang akan dijalankan oleh wakil-wakil rakyat di pemerintahan. Legalitas dan legitimasi menjadi dasar hukum dalam

menjalankan pemerintahan untuk mencapai cita-cita masyarakat adil dan makmur. Tujuan kemanfaatan (*doelmatigheid*) mencapai cita-cita ini terkait dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*)<sup>1</sup> yang dijalankan di Indonesia.

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

Negara hukum Indonesia selain berlandaskan kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan keadilan (*rechtsvaardigheid*) juga diarahkan untuk mencapai tujuan pemerintahan mencapai manfaat (*doelmatigheid*) yang sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat (dapat juga dibaca sebagai tujuan negara).

Legalitas dimaksudkan sebagai sarana pergantian wakil-wakil rakyat di pemerintahan berdasarkan ketentuan hukum positif yang mengatur tentang pemilihan umum. Legitimasi sendiri dapat diartikan sebagai instrumen akseptabilitas (keterterimaan) wakil-wakil rakyat di pemerintahan. Pemilu dalam konteksnya di Indonesia merupakan prosedur dan mekanisme normatif memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di pemerintahan. Substansi pemilu ini merupakan pelaksanaan kepentingan rakyat yang berdaulat dalam negara Indonesia.<sup>2</sup>

Pemilu dapat diterjemahkan baik dalam skala nasional maupun skala lokal. Pemilu nasional merupakan sarana untuk memilih wakil rakyat, baik yang akan duduk di lembaga legislatif seperti dewan perwakilan rakyat (DPR), maupun dewan perwakilan daerah (DPD). Skala nasional pemilu juga merupakan instrumen untuk memilih pasangan calon yang akan memegang kekuasaan eksekutif maupun pemegang kekuasaan pemerintahan dalam arti administrasi negara (presiden dan wakil presiden).

Pemilihan umum dalam skala lokal pada prinsipnya analog dengan pemilihan dalam skala nasional, perbedaannya hanya terletak dalam skalanya yang bersifat lokal. Lokalitas pemilihan umum di daerah merupakan instrumen yuridis, termasuk bentuk legitimasi wakil rakyat di dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) terpilih mencapai tujuannya mewakili kepentingan rakyat di daerah. Pemilihan umum di daerah juga merupakan sarana untuk memilih pasangan calon kepala daerah. Pemilihan kepala daerah (pilkada) pasangan calon merupakan sarana yuridis pergantian kepala daerah untuk menerjemahkan kepentingan kedaulatan rakyat

yang ada di daerah. Aspek legitimasi dalam pilkada juga merupakan sarana penting membangun komunikasi dan harmoni antara pasangan kepala daerah yang terpilih dengan masyarakatnya di daerah.

Pasangan calon yang terpilih dalam konteks kondisi faktual yang terjadi di Indonesia masih sebagian besar cara pandanginya (*mind set*), belum dapat membedakan dirinya sebagai pejabat politik di daerah, dan pejabat administrasi negara yang melayani kepentingan publik. Kedudukan hukum pasangan calon terpilih masih bercampur aduk dalam suasana antara politik dan hukum. Pasangan calon kepala daerah yang terpilih kadang-kadang tidak memiliki kemampuan meninggalkan suasana politik yang terjadi pada saat proses pemilihan berlangsung. Suasana Politik ini terbawa ke dalam pemerintahannya sehingga kelancaran pelayanan publik bagi kepentingan masyarakat pada umumnya terabaikan.

Cara pandang di atas membawa dan mempengaruhi kedudukan hukum pasangan calon kepala daerah yang terpilih menjadi hanya sebatas pejabat politik di daerah. Jalurnya berada di luar bingkai (*frame work*), jaminan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah. Jalur yang ditempuh semata-mata terletak dalam wilayah politik yang berlaku pada saat pemilihan masih berlangsung, terbawa dalam masa jabatan lima tahun kepemimpinannya.

Substansi diadakannya pilkada menjadi samar dan tidak terbaca berdasarkan keadaan yang berlaku selama masa lima tahun jabatan pasangan calon yang terpilih. Kedudukan kepala daerah dan wakilnya jarang terjadi dalam konteks di Indonesia mendudukkan dirinya selaku pejabat administrasi negara yang mempunyai tugas dan fungsi melayani kepentingan masyarakat secara umum. Memposisikan dirinya selaku pejabat administrasi negara yang di pilih melalui pemilihan umum yang demokratis di daerah untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya.

Fenomena kedudukan hukum kepala daerah di Indonesia yang terpilih selaku

<sup>2</sup> Lihat Alinea ke Empat pembukaan UUD NRI 1945.

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

pejabat politik di daerah, dan di lain sisi sebagai pejabat administrasi negara yang melayani kepentingan masyarakat masih belum dapat di buat dikotomi. Kedudukan selaku pejabat politik di daerah dan selaku pejabat administrasi negara secara yuridis pada pokoknya dapat dibaca dan tersurat jelas dalam konstitusi.<sup>3</sup> Peraturan organik (pelaksana)<sup>4</sup> konstitusi mengubah kedudukan hukum kepala daerah menjadi pejabat administrasi negara dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang ada di daerah. Kedudukan hukum kepala daerah terpilih tidak dapat dimaknai sebagaimana kedudukan hukum politiknya yang berkembang pada saat pemilihan kepala daerah (pilkada) masih berlangsung. Makna kedudukan hukum kepala daerah terpilih harus berubah sebagaimana ketentuan normatifnya dalam konstitusi dan peraturan organiknya yang menjadi dasar legalitas dan legitimasinya.

Pada pokoknya, antara kedudukan hukum selaku pejabat politik di daerah dengan kedudukan hukum selaku pejabat administrasi negara merupakan perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat (*doelmatigheid*). Instrumen demokrasi melalui pilkada merupakan salah satu langkah pencapaian tujuan politik negara demi kepentingan yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia yang ada di daerah.

### A. Rumusan Masalah

Bagaimanakah kedudukan hukum kepala daerah pasca terpilih dalam pilkada?

## PEMBAHASAN

### 1. Negara Hukum Indonesia

Terminologi teoritik negara hukum melalui pemerintahannya (*bestuur*) mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewajiban menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya (*bestuurszorg*). Konsekuensi logis atas beban kewajiban kepada pemerintahan dalam menciptakan kesejahteraan inilah yang

menjadi legitimasi pemerintah memiliki kewenangan selain hanya terbatas melaksanakan undang-undang, juga memiliki kewenangan yang lebih luas membuat perencanaan (*plan*), membuat peraturan perundang-undangan secara mandiri (*wetgeving*), peraturan yang sifatnya atas dasar kebebasan bertindak (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking*).

Montesquieu dalam konsep trias politikanya memisahkan kewenangan negara atas tiga pilar kekuasaan, yaitu lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang, lembaga eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan lembaga yudikatif melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Trias politika pada dasarnya bermula dari pemikiran Immanuel Kant. Kant menguraikan manusia dilahirkan sama, semua kehendak dan kemauan masyarakat negara harus melalui undang-undang. Orang selalu berhadapan dengan orang lain selain menggunakan haknya masing-masing. Rumusan peraturan hukum harus jelas, dan menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan. Pemisahan kekuasaan dengan demikian diperlukan untuk itu. Konsep ajaran negara hukum kant adalah penegakan hak, dan kebebasan warganya.<sup>5</sup>

Utrecht memandang pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan yang memiliki kekuasaan untuk memerintah (arti luas) di suatu wilayah negara, dan pemerintah selaku kepala negara (presiden) bersama menteri-menterinya (organ eksekutif).<sup>6</sup> Ajaran tripraja sebagaimana menurut Pamudji sendiri mengartikan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif. Pemerintahan dalam arti luas meliputi segala kegiatan dari pemerintah dalam arti sempit. Tripraja dalam hal ini diartikan sebagai pemerintahan dalam arti luas meliputi tindakan memerintah yang dilakukan organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan

<sup>3</sup>Lihat Pasal 18, dan 18A UUD NRI 1945.

<sup>4</sup>Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).

<sup>5</sup> Solly Lubis, Ilmu Negara, Edisi Revisi, Bandung, Mandar Maju, 2014, Hlm. 53-54.

<sup>6</sup> I Gde Pantja Astawa, dan Suprin Na'a, Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara, Bandung, PT. Refika Aditama, 2015, Hlm. 11.

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

yudikatif. Pemerintahan dalam arti sempit adalah tindakan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif, dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.<sup>7</sup>

Istilah eksekutif oleh E. H. Schell dalam term administratif adalah orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan orang lain, dan menjadi perantara mengalirkan perintah-perintah dan kebijakan dari para administrator kepada para pegawai. E. H. Schell menguraikan lebih lanjut sebagai suatu organisasi administratif yang di dalamnya terdapat tiga golongan pegawai atau pejabat, yaitu para administrator, para eksekutif dan pegawai bawahannya (*employees*).<sup>8</sup>

H. Finer sendiri mengelompokkan dinas sipil (*civil service*) di Inggris atas *administrative class* (menduduki jabatan non politis tertinggi dalam pemerintahan), dan *executive class* (menduduki jabatan di bawah kelas administratif) pada tingkat menengah, serta *clerical, typing, minor and manipulative, messenger and porters class* pada lapisan yang lebih bawah dari piramida dinas sipil. Kelompok pejabat profesional dan ilmiah, serta kelompok pejabat pengawasan selain itu yang tersebar di berbagai lapisan dinas sipil (kecuali tingkatan kelas administratif). Eksekutif dalam arti sempit ditambah dengan dinas sipil dengan demikian dapat disebut juga eksekutif dalam arti luas.<sup>9</sup>

Penulis sendiri berpendapat bahwa terminologi eksekutif dapat dimaknai sebagai eksekutif yang menjalankan undang-undang semata, dan eksekutif dalam arti administrasi negara. Administrasi negara di dalamnya berdasarkan konsep *bestuurszorg* memiliki kewenangan lebih luas daripada pengertian eksekutif yang hanya sekedar menjalankan undang-undang sebagaimana dalam trias politika. Pemerintahan selaku administrasi negara memiliki kewenangan merencanakan, membuat peraturan perundang-undangan, kebebasan bertindak dalam hukum, dan wujud

konkrit tindakan hukum melalui suatu keputusan administrasi negara.

Kewenangan luas pemerintah dalam administrasi negara berdasarkan negara hukum ini walaupun demikian tetap dibatasi secara hukum. Bentuk negara hukum dalam perspektif Frederich Julius Stahl ini memiliki empat unsur pokok yang utama. *Pertama*, pengakuan hak-hak dasar manusia, *ke dua*, pembagian kekuasaan (*scheiding van macht*), *ke tiga*, pemerintahan berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*), dan *ke empat*, peradilan administrasi negara. R. Zippelius melihat prinsip negara berdasarkan hukum ini merupakan sarana membatasi meluas dan digunakannya kekuasaan negara secara totaliter, dan tidak terkontrol. Pembatasan yang bertujuan menjamin hak-hak asasi, pembagian kekuasaan dalam negara, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan pengawasan yustisial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.<sup>10</sup>

Tradisi *common law (rule of law)* dalam pandangan A. V. Dicey melihat unsur-unsur negara hukum terdiri atas supremasi aturan hukum, kedudukan yang sama di hadapan hukum, dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>11</sup> Terminologi *rechtsstaat* (negara hukum) itu sendiri baru muncul pada abad 19, dan merupakan istilah yang digunakan pertama kali oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), guru besar di Berlin Jerman dalam bukunya *das Englische Verwaltungserchte* (1857) bagi pemerintahan di Inggris.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Pamudji, Perbandingan Pemerintahan, Jakarta, Bina Aksara, 1985, Hlm. 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, Hlm. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 6-7.

<sup>10</sup> A. Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Jakarta, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, Hlm. 213.

<sup>11</sup> SF. Marbun, Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, 1997, Hlm. 10-11.

<sup>12</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum, Malang, Setara Press, 2016, Hlm. 8-9.

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

Pilihan konstitusional sebagai negara hukum dalam konteksnya di Indonesia sendiri tertuang dalam undang-undang dasarnya secara eksplisit. Sendi negara hukum yang diarahkan untuk mencapai tujuan politik negara<sup>13</sup> yang dibebankan kewajibannya kepada pemerintahan. Pokok utamanya adalah cita-cita kemerdekaan pada awal dibentuknya Indonesia merdeka yang menentukan salah satu tujuannya adalah kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Pilihan atas salah satu tujuan politik negara ini sesuai dengan prinsip yang mendasari konsep dalam negara hukum modern pada saat ini yaitu *bestuurszorg* atau negara melalui pemerintahannya memiliki kewajiban menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran. Bentuk Negara Hukum Indonesia sebagai negara kesatuan dipilih sebagai *raison de' etre* atas negara yang di dalamnya tidak ada negara di dalam negara. Negara Indonesia membagi berdasarkan wilayah yang masing-masing diberikan kewenangan pemerintahan mengurus sendiri dirinya berdasarkan desentralisasi kewenangan pemerintahan pusat.

Tujuan politik negara yang dilaksanakan oleh pemerintahan di Indonesia ini pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan dari rakyat kepada negara. Negara dalam hal ini diberikan kedaulatan menjalankan dan merealisasikan kepentingan rakyat. Kedaulatan yang dijalankan oleh negara dalam pengertian negara hukum yang yuriditasnya sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi yang berlaku. Pemerintahan dengan demikian dijalankan berlandaskan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ide terbentuknya Negara Indonesia ini oleh para pendiri republik didasari pada keinginan membentuk pemerintahan negara yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia. Kewajiban atas pilihan sebagai negara hukum modern yang utama di Indonesia adalah pemerintahan yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keadilan sosial.

Demokrasi menjadi salah satu pilihan yang logis dan menjadi pintu masuk menuju pada keinginan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Pilihan demokrasi ini setidaknya merupakan salah satu jalan yang dapat dilalui oleh pemerintah Indonesia membuka selebar-lebarnya pintu kesejahteraan bagi masyarakatnya. Manfaat demokrasi dengan mengikuti pandangan Amartya Sen, bahwa kemiskinan pada dasarnya bukan karena ketiadaan upaya serius dalam mengatasinya, terjadinya merupakan kausa dari kekurangan demokrasi. Kesuksesan berdemokrasi suatu negara tujuannya utamanya pada dasarnya adalah memberikan kesejahteraan bagi warganya.<sup>14</sup>

Kemerdekaan Bangsa Indonesia dari kolonialisme pasca ditetapkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan perpindahan kedaulatan rakyat kepada pemerintahan sendiri dan bukan lagi oleh pemerintahan penjajah. Kedaulatan rakyat yang digali dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia dengan sendi yang mendasarinya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

### 2. Konstitusionalisme Pemerintahan di Daerah

Negara hukum modern pada dasarnya lebih mengutamakan kemerdekaan bertindak bagi administrasi negara. Lembaga-lembaga hukum mendapatkan delegasi perundang-undangan, termasuk badan kenegaraan memiliki lebih dari satu fungsi. Fungsi-fungsi ini misalnya administrasi negara memiliki kewenangan layaknya lembaga

<sup>13</sup>Lihat kembali Pembukaan UUD NRI '45 pada Alinea Ke Empat.

<sup>14</sup>Luthfi J. Kurniawan, dan Mustafa Lutfi, Hukum dan Kebijakan Publik; Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan, Setara Press, Malang, 2017, Hlm. 60.

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

legislatif, fungsi mengadili dan sebaliknya juga lembaga peradilan mendapatkan kewenangan fungsi administrasi negara (*voluntaire jurisdictie*). Ciri-ciri dengan kemerdekaan bertindak, delegasi perundang-undangan, dan fungsi yang lebih dari satu ini lebih menitik beratkan pada asas yang terkandung dalam desentralisasi daripada dekonsentrasi.<sup>15</sup>

Indonesia merupakan negara dengan ciri kepulauan. Wilayahnya terbagi ke dalam pulau-pulau yang batas-batasnya selain daratan juga dibatasi oleh lautan. Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki beragam etnik atau suku, agama, kebudayaan, bahasa yang banyak. Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Efektifitas dan efisiensi pelayanan kepada masyarakat tentu saja akan lebih baik apabila instrument kewenangan pelayanan kepada masyarakat tidak tersentralisasi di pemerintahan pusat.

Kewenangan pelayanan kepada masyarakat dapat lebih dekat melalui cara pemberian kewenangan yang didesentralisasi kepada daerah di mana masyarakat akan lebih dekat dilayani dan mengurus kepentingannya. Otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi selaku asas merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyerahan urusan kepada pemerintah di daerah dari pemerintah pusat didasarkan pada desentralisasi urusan pemerintahan berdasarkan Asas Otonomi.<sup>16</sup>

Kewenangan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi kewenangan pemerintah pusat selain itu juga dapat

dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan jalan memberikan ke daerah kewenangan dekonsentrasi. Kewenangan dekonsentrasi ini dilakukan dengan jalan mengefektifkan sumber daya organ pemerintahan pusat yang ada di daerah bersangkutan. Dekonsentrasi sebagai bentuk pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang ada di pusat kepada gubernur yang berkedudukan hukum sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan kepada gubernur, bupati, dan wali kota dengan kedudukan hukum selaku penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>17</sup>

Kewenangan lainnya yang sifatnya pembantuan (*medebewind*) merupakan juga cara yang efektif dan efisien dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang dipilih secara konstitusional. Tugas pembantuan sebagai suatu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Tugas pembantuan diberikan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Tugas pembantuan dalam hal ini termasuk juga urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah propinsi yang diberikan kepada pemerintah daerah kabupaten atau kepada pemerintah kota.<sup>18</sup> Dasar berpijak konstitusional atas pembagian kewenangan selain oleh karena Indonesia sebagai negara yang wilayahnya besar dengan ciri kepulauan, maka desentralisasi, dekonsentrasi, dan *medebewind* merupakan cara Indonesia mengatur dan mengurus (manajerial) secara efektif dan efisien pelayanan kepada masyarakat.

Pelaksanaan pemerintahan di Indonesia berdasarkan peraturan organik atas pelaksanaan undang-undang dasar membagi pemerintahannya atas daerah propinsi, propinsi terbagi lagi atas kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota ini mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Pemerintahan daerah berhak

<sup>15</sup> Muchsan, Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Yogyakarta, Liberty, 1982, Hlm. 71-73.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1 angka 6, 7, 8 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup> Lihat Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>18</sup> Lihat Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Kontrol atas pelaksanaan pemerintahan propinsi, kabupaten, dan kota dilakukan melalui dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kepala daerah baik gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Terjemahan konstitusional pemilihan kepala daerah secara demokratis melalui peraturan organiknya dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Pemilihan secara langsung dan demokratis pasangan calon gubernur, bupati dan walikota merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wilayah provinsi, dan kabupaten/kota masing-masing wilayah.<sup>19</sup>

Daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan di daerah dalam pengertian hukum positif di Indonesia ini merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah oleh pemerintah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>20</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>19</sup>Lihat Pasal 1 angka 1 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57)

<sup>20</sup> Lihat Pasal 1 UU No. 23 Thn. 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) di samping itu termasuk lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Pemerintah daerah mendapatkan kewenangan secara mandiri mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam ketentuan norma juga tidak selamanya disentralisasi.

Pemerintah pusat dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, termasuk kepada gubernur dan bupati atau wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pelimpahan kepada instansi vertikal, gubernur, bupati, atau kepada walikota dalam wujud dekonsentrasi ini merupakan langkah efektif dan efisien urusan pemerintahan. Tugas pembantuan selain itu dapat juga digunakan pemerintah pusat dalam rangka penugasan kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pemerintah daerah provinsi demikian juga, dapat memberikan penugasan kepada daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Wilayah administratif dalam hal ini juga merupakan wilayah kerja perangkat pemerintah pusat termasuk gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Wilayah kerja ini untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah termasuk wilayah kerja gubernur dan bupati atau wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah.

### 3. Kedudukan Hukum Kepala Daerah Terpilih

Lembaga penyelenggara yang

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan ini adalah suatu komisi pemilihan umum (KPU). Penyelenggara pemilihan lainnya adalah badan pengawas pemilihan umum (Bawaslu). Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan memiliki kewenangan sebagai lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pemilihan. Pelaksanaan pemilihan di daerah juga mengenal suatu dewan kehormatan penyelenggara pemilihan (DKPP). Dewan kehormatan ini mempunyai kewenangan menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, dan dianggap sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan. Pasangan calon yang maju berkompetisi akan memperebutkan suara rakyat pemilih melalui saluran partai politik atau dapat maju secara berpasangan tanpa didukung oleh partai politik. Kampanye Pasangan calon dilakukan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program.

Tujuan utama pemerintahan nasional sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI '45 adalah kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Negara hukum yang demokratis (*democratischerechtsstaat*) merupakan wujud dan upaya pencapaian kearah kemakmuran dan kesejahteraan yang dimaksudkan. Pilihan negara hukum dalam terminologi konseptual berarti memiliki kewajiban mencapai cita-cita kemakmuran dan kesejahteraan (*bestuurszorg*). Salah satu jalan yang dapat ditempuh dengan melalui pemilihan kepala pemerintahan secara demokratis, baik secara nasional maupun bagian-bagian dari wilayah negara kesatuan yang ada. Pintu masuk dalam kerangka tujuan nasional pemerintahan terkait dengan bagian wilayah Indonesia (daerah) adalah pemilihan secara langsung kepala daerah.

Kepala daerah terpilih setelah menduduki jabatannya selaku kepala daerah secara yuridis merupakan jabatan administrasi negara yang memimpin pelaksanaan pemerintahan di daerah. Kepala daerah dalam nomenklatur ketentuan hukum positif merupakan pejabat administrasi negara yang memiliki tugas dan fungsi mencapai

kemakmuran dan kesejahteraan sebagaimana dalam negara hukum yang dipilih oleh Bangsa Indonesia. Berbanding terbalik pada faktualisasi berjalannya pemerintahan, kepala daerah terpilih di Indonesia masih kesulitan melepaskan dirinya dari pengaruh politik yang ada. Partai politik memiliki dominasi yang kuat atas kewenangan yang dimiliki kepala daerah terpilih. Kebijakan-kebijakan kepala daerah menjadi sub-ordinat kepentingan partai politik terutama partai politik pengusung. Sejatinya, peran partai politik padahal pada pokoknya, sebagaimana ketentuan norma positif yang ada memiliki kewenangan melalui anggota-anggotanya yang duduk di dewan perwakilan rakyat di daerah (DPRD). Partai politik pada kondisi yang ada justru tidak menggunakan mekanisme melalui proses kelembagaan di dewan perwakilan rakyat, namun menggunakan pengaruh politiknya secara langsung kepada kepala daerah terpilih.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) gubernur dan wakilnya, bupati dan wakilnya, serta walikota dan wakilnya merupakan wujud dan pelaksanaan demokrasi di daerah. Pilkada merupakan salah satu wujud dari demokrasi pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota untuk memilih kepala daerah secara langsung. Calon kepala daerah walaupun pada awalnya diusung dan diusulkan oleh partai politik, maupun secara perseorangan dalam kerangka politik kepartaian, namun setelah menduduki pucuk pimpinan pemerintahan di daerah, maka kedudukan hukumnya berubah menjadi pejabat administrasi negara. Pejabat administrasi negara tertinggi di daerah yang memiliki tugas dan fungsi mencapai kemakmuran dan kesejahteraan dalam kerangka negara hukum Indonesia. Partai politik dapat menggunakan pengaruhnya atas kebijakan kepala daerah terpilih melalui mekanisme hubungan kelembagaan antara dewan perwakilan rakyat dan pemerintah.

Pelaksanaan pilkada sebagai bagian dari cara dan strategi politik untuk memilih kepala daerah pada dasarnya mengemban amanah rakyat pemilih dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya



# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

kesejahteraan masyarakat. Kepala daerah selaku pejabat administrasi negara setelah menduduki jabatannya secara langsung oleh masyarakat yang ada di daerah adalah upaya peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Pemilihan selain itu juga sebagai langkah peningkatan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, serta ciri khas yang melekat pada suatu daerah. Visi dan misi yang ditawarkan pada saat kampanye berlangsung sebagai rangkaian politik dalam pilkada berisi perencanaan *leadership* pasangan calon terpilih selama lima tahun pemerintahannya.

Perencanaan yang termuat dalam visi dan misi saat berlangsungnya kontestasi politik, kepala daerah setelah terpilih memiliki berkedudukan hukum selaku pejabat administrasi negara. Perwujudan perencanaan dari visi dan misi termuat dalam suatu dokumen hukum perencanaan pembangunan jangka menengah. Dokumen ini akan secara bersama-sama dibahas dengan dewan perwakilan rakyat daerah yang juga merupakan bagian atau merupakan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Materi muatan visi dan misi akan dimasukkan dalam kebijakan Umum anggaran pendapatan<sup>21</sup> dan belanja daerah. Dokumen ini berisi kebijakan tentang nilai pendapattan dan belanja, termasuk pembiayaan dan asumsi yang mendasarinya

untuk masa satu tahun. Anggaran pendapatan serta belanja daerah berdasarkan ketentuan hukum positif memang diatur dalam satuan tahunan anggaran. Pelaksanaan atas hal ini merupakan kewenangan melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan yang dibebankan kepada kepala daerah selaku pejabat administrasi negara.

Visi dan misi calon kepala daerah dalam kampanye politik pemilihan kepala daerah pada dasarnya merupakan bahasa yuridis yang akan dituangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah setelah terpilihnya sebagai kepala daerah. Kepala daerah dengan visi dan misinya dalam kampanye merupakan suatu perencanaan wajib. Perencanaan wajib selama satu periode pemerintahannya (lima tahun) fokus pada hal ini. Perencanaan wajib periode pemerintahan lima tahun yang diambil dari visi dan misi calon kepala daerah terpilih ini akan dibagi-bagi dalam periode anggaran dan belanja daerah dalam satuan tahunan. Rencana tahunan yang dalam terminologi hukum positif merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang dilaksanakan dan berdasarkan tugas dan fungsinya selaku pejabat administrasi negara.

Rencana pembangunan jangka panjang di dalamnya berisi visi dan misi, dan program kepala daerah terpilih dalam pemilihan kepala daerah. Isinya memuat tujuan dan sasaran, strategi yang digunakan, dan arah yang ingin dicapai sesuai dengan kebijakan<sup>22</sup> yang telah

<sup>21</sup> Sumber pendanaan selain potensi yang dimiliki daerah dapat juga berasal dari dana alokasi umum (DAU) yang merupakan dana yang bersumber dari anggaran pendapat dan belanja negara (APBN), dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dana bagi hasil (DBH) sebagai dana yang bersumber dari pendapatan tertentu dari APBN, dialokasikan kepada daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

<sup>22</sup> Nigro and Nigro melihat faktor yang mempengaruhi kebijakan publik adalah tekanan dari luar, kebiasaan lama (konservatisme), sifat pribadi, kelompok luar, dan keadaan masa lalu. Pengaruh ini selanjutnya akan terlihat dengan terdapatnya berbagai permasalahan dalam kebijakan publik tersebut. Permasalahan yang teridentifikasi adalah kebijakan publik tidak responsif, kurang informatif, kurang dapat diakses, kurang koordinasi, birokratis, kurang mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan inefisiensi. Implementasi kebijakan publik itu sendiri menurut George Edward III (1980) memiliki empat faktor pengaruh proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku pelaksana (implementor), dan struktur birokrasi. van Horn dan van Meter melihat unsur yang mempengaruhi implementasi

# SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN

## Singaraja, 5 Oktober 2019

direncanakan. Materinya selanjutnya berisi dan terkait dengan pembangunan dan hal keuangan daerah, termasuk program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah.

Rencana kerja itu sendiri sebagai perwujudan dari rencana pembangunan jangka menengah daerah berisi rancangan kerangka ekonomi dan prioritas pembangunan, rencana kerja serta pendanaannya. Tujuan dan kegunaan perencanaan, baik perencanaan pembangunan jangka menengah termasuk rencana kerja pemerintahan di daerah pada prinsipnya secara yuridis merupakan sarana untuk mengukur efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh pejabat administrasi negara tertingginya.

Pasangan calon terpilih sebagai pejabat administrasi negara tertinggi di daerah memiliki kewajiban secara hukum bersama-sama dengan aparat sipil negaranya membangun organ negara yang berintegritas, profesional, netral dan tentu saja bebas dari intervensi politik. Aparat sipil negara yang bersih dari perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta yang paling utama adalah keutamaan pelayanan publik. Konstitusionalisme kewenangan yang berisi kewajiban kepala daerah yang terpilih dalam pilkada merupakan satu kesatuan dengan kerangka cita-cita bangsa, serta untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala daerah yang berkedudukan hukum selaku pejabat administrasi negara

secara yuridis diharapkan mampu membangun kebijakan dan manajemen aparat sipil negara yang memiliki kualifikasi, dan kompetensi tanpa membedakannya berdasarkan agama, asal-usul, jenis kelamin, kondisi disabilitas seseorang, dan lain sebagainya (sistem merit). Pembinaan dan pendayagunaan aparat sipil negara oleh kepala daerah terpilih pada pokoknya secara hukum merupakan delegasi kekuasaan presiden yang memegang kekuasaan tertinggi pembinaan aparat sipil negara. Presidenlah yang sesungguhnya memiliki kewenangan atribusi atau kewenangan yang langsung didapatkan dari undang-undang yang kemudian dilimpahkan dalam bentuk delegasi kepada kepala daerah.

### KESIMPULAN

Hasil uraian dan pembahasan yang dipaparkan dan dianalisis di atas, dapat dikemukakan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rangkaian proses politik dalam pemilihan. Rangkaian proses politik yang bertujuan untuk memilih kepala daerah selaku pimpinan tertinggi di daerah. Kepala daerah terpilih yang menduduki kepala pemerintahan di daerah merupakan pejabat administrasi negara. Pejabat administrasi negara yang memiliki tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan konstitusional negara, yaitu kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat (*bestuurszorg*). Pasca terpilih selaku kepala daerah, kedudukan hukum kepala daerah ini berubah menjadi pejabat administrasi negara. Pejabat administrasi negara dalam kerangka negara hukum yang demokratis yang memiliki kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat yang ada di daerah.

### DAFTAR PUSTAKA

#### A. Buku

Astawa, I Gde Pantja, dan Suprin Na'a, 2015, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung,

---

kebijakan organisasi, yaitu kompetensi dan ukuran staff, pengawasan hierarkis keputusan sub unit dan prosesnya di dalam badan pelaksana, sumber-sumber politik, vitalitas, komunikasi, serta keterkaitan formal dan informal antara pembuat dan pelaksana. Maarse (1987) melihat keberhasilan kebijakan tergantung pada kejelasan isinya oleh pelaksana, tingkat informasi aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, dukungan atas kebijakan, dan pembagian potensi-potensi seperti diferensiasi wewenang dalam organisasi. Kutipan oleh Winarno dalam bukunya Edward III, *Implementing Public Policy*, Luthfi J. Kurniawan, dan Mustafa Lutfi, *Op. Cit.*, Hlm., 144-152.

**SEMINAR NASIONAL I HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN**  
**Singaraja, 5 Oktober 2019**

---

- Attamimi, A. Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Fadjar, Abdul Mukthie, 2016, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Kurniawan, Luthfi J., dan Mustafa Lutfi, 2017, *Hukum dan Kebijakan Publik; Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, Setara Press, Malang.
- Lubis, M. Solly, 2014, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Mandar Maju, Bandung.
- Marbun, SF., 1997, *Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsan, 1982, *Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Pamudji, 1985, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta.

**B. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57).
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).