

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Sebagai suatu konsekuensi dan ketentuan yang terkandung dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 maka pemerintah diwajibkan lebih mengutamakan asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Pelaksanaan asas desentralisasi tersebut berarto pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab dari daerah sepenuhnya. Dalam menentukan kebijaksanaan, perencanaan pelaksanaan maupun serta perangkat pelaksanaannya adalah daerah itu sendiri, terutama dinas-dinas daerah.

Secara sederhana desentralisasi dapat dimaknai sebagai peralihan kewenangan dari lingkungan Pemerintahan Pusat (*Central Government*) ke lingkungan Pemerintahan Daerah (*Local Government*), untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya.¹⁾

¹⁾ Darumurti, Krishna D. Ratna, Umu, S.H,M.Hum, *OTONOMI DAERAH Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. CITRA ADITYA BAKTI, BANDUNG 2003 hal 13.

Sebagai tujuan dari pemberian otonomi Kepala Daerah adalah memberi daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Tujuan tersebut dapat dilaksanakan dengan cara memberikan wewenang-wewenang kepada daerah, guna melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi tersebut, Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dinyatakan bahwa kewenangan pemerintahan pusat diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka menjalankan otonomi sepenuhnya tersebut di dalam implementasinya diperlukan dana yang memadai. Oleh karena itu, melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka kemampuan daerah untuk memperoleh dana dapat lebih ditingkatkan, berkaitan dengan peningkatan kemampuan pendanaan di daerah tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain harus memperhatikan asa keadilan dan rasa persatuan sebagai bangsa.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, daerah berwenang untuk menjalankan dan memberi kebijakan pada daerahnya sendiri termasuk dalam hal pemilihan Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dapat dicermati dari berbagai sisi, dari sudut proses misalnya, pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan beberapa tahap kegiatan yang semua tahapan tersebut dirancang agar Kepala Daerah terpilih adalah benar-benar pemimpin yang mumpuni, yaitu memenuhi kualifikasi administratif yang disyaratkan, mengenal dan dikenal oleh masyarakat daerah, memiliki kompetensi dan kapabilitas memimpin daerah, serta memiliki visi, misi dan strategi membangun daerah. Dan dalam setiap tahap tersebut di atas sering menimbulkan akibat yang negatif. Bahkan beberapa tempat ada yang menimbulkan gejolak, dan juga keluar dari nilai-nilai normatif yang ada. Dan dampak dari pemilihan Kepala Daerah ini juga ada yang berkepanjangan dan menimbulkan kevakuman kepemimpinan di daerah, yang berakibat terhambatnya penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

Dalam pasal 18a Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tercantum di dalamnya tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu : "Memilih Gubernur /Wakil Gubernur, Bupati /Wakil Bupati, dan Walikota /Wakil Walikota"²⁾ yang mana dalam pasal ini pemilihan Kepala Daerah masih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam adanya kedua peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, memberikan landasan hukum yang kuat bagi kota untuk melaksanakan proses pemilihan Kepala Daerah.³⁾ Dalam hal ini dewan

²⁾ Redaksi Sinar Grafika, *Undang-undang Otonomi Daerah 1999* Juklak, Sinar Grafika Jakarta 2002, hal 11

³⁾ Karim, Abdul Ghofur, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003 hal 192

perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota dalam proses pemilihan Bupati.

Sebagian penyebab serunya pemilihan Kepala Daerah adalah karena adanya campur tangan (intervensi) dari pemimpin pusat partai politik yang biasanya berbentuk rekomendasi atau persetujuan /dukungan terhadap calon tertentu sesuai dengan keinginan jajaran partai politik yang bersangkutan yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Isu lain yang sangat besar dalam proses pemilihan kepala daerah adalah politik uang (*money politics*). Meskipun hal ini sulit untuk dibuktikan secara hukum, namun sudah menjadi rahasia umum bahwa praktek politik uang itu banyak terjadi dalam proses pemilihan Kepala Daerah dengan segala macam bentuknya.

Berangkat dari fenomena tersebut di atas, maka dewasa ini sangat diperlukan sosok Kepala Daerah dengan kualitas yang prima yang mempunyai kepribadian baik, kapabel, bersih secara moral, memiliki kemampuan memimpin daerah, dan bisa diterima oleh masyarakat setempat. Kepemimpinan Kepala Daerah menjadi sangat penting baik integrasi maupun akseptabilitasnya di masyarakat. Sebagian distorsi terhadap lahirnya kepemimpinan Kepala Daerah yang baik adalah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam proses pemilihan Kepala Daerah sangatlah vital dan harus benar-benar selektif dalam memilih Kepala Daerah. Sehingga dalam proses yang memakan strategi sangat besar di daerah, baik secara ekonomi maupun sosial tersebut betulbetul menghasilkan pemimpin daerah yang sangat berkualitas tinggi.

Hal inilah yang mendorong bagi penulis untuk mengetahui lebih lanjut tentang proses pemilihan Kepala Daerah sehingga dalam penulisan skripsi ini mengambil judul "PROSEDUR PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 DI KABUPATEN BREBES".

B. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian di atas terdapat beberapa masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimanakah tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Brebes.
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan Bupati di Kabupaten Brebes.

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan penjelasan tentang pelaksanaan pemilihan Bupati di Kabupaten Brebes ditinjau dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan, Pengesahan, Pelantikan, dan Pemberhentian Bupati /Wakil Bupati.
2. Untuk mengetahui berbagai faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pemilihan Bupati di Kabupaten Brebes ditinjau dari Undang-

undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk perkembangan ilmu hukum, khususnya kajian mengenai manajemen pemerintahan dalam hal pemilihan Bupati sebagai manifestasi pembangunan kehidupan demokrasi yang lebih taat pada tata aturan hukum yang ada.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan pula dapat berguna sebagai masukan bagi berbagai pihak. Agar dalam pemilihan Bupati di masa-masa yang akan datang dapat sesuai dengan prinsip demokrasi dan tatanan hukum yang ada.

E. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis sosiologis, yang maksudnya adalah dalam mengadakan penelitian ini digunakan kaidah-kaidah hukum serta melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan peraturan hukum yang berkaitan dengan prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Brebes.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analisis, karena dari hasil penelitian yang diperoleh diharapkan memberikan gambaran atau realita mengenai pemilihan Kepala Daerah.

3. Metode Pengambilan Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diambil dari bahan-bahan yang terkait dengan pemilihan Kepala Daerah.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang merupakan teori-teori. Data ini diperoleh dengan cara studi kepustakaan, yaitu penulis mengumpulkan data-data dengan jalan mempelajari buku-buku literatur serta peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan materi pembahasan ini.

4. Metode Analisis Data

Dengan menggunakan metode analisis data yang bersifat kualitatif, artinya data yang diperoleh dipilih dan disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas, selanjutnya tahap penemuan hasil yang diperoleh dari

hasil membandingkan data lapangan dengan buku-buku atau literatur-literatur yang relevan dengan pokok permasalahan sehingga didapat suatu kesimpulan. Data-data tersebut disusun secara sistematis dalam bentuk laporan penelitian atau skripsi.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penelitian untuk skripsi ini, sistematika penulisannya adalah sebagaimana tersebut di bawah ini.

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang diambilnya judul skripsi yang bertemakan mengenai prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Brebes menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan juga berisi tentang Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Skripsi ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi tentang Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah dan Kepala Daerah dan juga akan dibahas mengenai proses pengisian jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

BAB III HASIL PENELITIAN

Di dalam bab ini merupakan jawaban dari perumusan masalah yaitu hasil penelitian mengenai proses pengisian jabatan Kepala

DAERAH di Kabupaten Brebes menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini meliputi kesimpulan yang merupakan pernyataan singkat dari hasil penelitian dan saran yang merupakan suatu pendapat /gagasan yang berupa langkah-langkah /cara, guna menghindari suatu permasalahan yang sifatnya dapat dimengerti dan mudah untuk dilaksanakan.

