

BAB I: PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi yang bergulir saat ini memang telah membawa angin segar bagi berkembangnya demokratisasi di Indonesia. Hal tersebut diwarnai dengan berbagai macam perubahan mendasar baik di bidang pranata hukum maupun politik. Perubahan yang paling mendasar di era-reformasi yaitu amandemen secara formal-konstitusional terhadap konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 (*constitutional amendment*), yang semula Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dianggap sebagai “benda pusaka” dan “sakral” sehingga tidak pernah dirubah¹. Perubahan tersebut sangat berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia baik sistem pemerintahan di tingkat pusat maupun daerah².

Dalam sistem pemerintahan, dimana Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dan merupakan negara hukum (*rechstaat*).³ Indonesia terbagi dalam beberapa propinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom. Seiring dengan berkembangnya demokratisasi yang diwarnai dengan

¹ Sejak diberlakukannya Undang-Undang dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, baik pada periode pertama yaitu antara 1945-1949 maupun pada periode kedua setelah dikeluarkannya dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959, secara formal-konstitusional Undang-Undang Dasar tersebut belum pernah diubah. Kalaupun ternyata pada masa orde lama maupun orde baru –rezim Soeharto-- ada yang berubah, perubahan tersebut tidak sepenuhnya melalui pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai media legal formal-konstitusional perubahan Undang-Undang Dasar 1945. lihat juga Sri Soemantri M, *Undang – Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek – Aspek Perubahannya*, 2002. hlm. 5-9

² Akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 –dalam kurun waktu antara 1999-2002 telah terjadi empat kali perubahan—hampir secara total terjadi pergeseran baik antar lembaga – lembaga negara ditingkat pusat maupun daerah seperti kewenangan, hak dan kewajiban-nya maupun sistem pengisian jabatan pemerintahan, partai politik dan seterusnya, dan terkini yang sempat menjadi kontroversi yaitu tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung (*popular vote*) oleh rakyat.

³ Lihat Bab I Pasal 1 *Undang-undang Dasar 1945*

terjadinya berbagai perubahan sebagaimana dijelaskan diatas, pemerintah Indonesia berupaya untuk menciptakan otonomi daerah secara seutuhnya sesuai dengan tuntutan yang berkembang. Sehingga dalam waktu yang relatif singkat yaitu antara tahun 1999-2004 pemerintah telah melahirkan dua buah Undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagai format baru dari otonomi daerah, yaitu Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang No.5 tahun 1974 yang dipandang sudah tidak relevan lagi dengan semangat reformasi yang sedang bergulir, karena Undang-Undang No.5 tahun 1974 menganut azas sentralistik dan azas tersebut dipandang sebagai “pengkebirian” terhadap perkembangan daerah. Tidak cukup lama usia dari Undang-Undang No.22 Tahun 1999 sebagai format baru dari otonomi daerah Aplikatif mengatur Pemerintahan Daerah di Indonesia Undang-undang tersebut diganti lagi, yaitu dengan lahirnya Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai upaya penyempurnaan terhadap Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang No.22 tahun 1999 yang dipandang memiliki kelemahan–kelemahan, kelemahan tersebut diantaranya yaitu menjadi tidak adanya batasan antara pemerintahan tingkat kota/kabupaten dengan propinsi (*overlapping*), hal ini mengakibatkan terjadinya pembangkangan dari pemerintahan tingkat kota/kabupaten terhadap propinsi karena dianggap mempunyai kedudukan yang sama. Undang-undang No.22 tahun 1999 tersebut juga memberikan porsi yang sangat besar terhadap Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD), sehingga DPRD memposisikan dirinya sebagai superior ataupun berkedudukan lebih tinggi dari pada kepala daerah, dengan *bargaining position* yang kuat dan menentukan. Dengan posisi yang demikian itu, sangat mudah bagi

DPRD untuk mendikte, menekan, mengintervensi, mengancam, bahkan menarik dukungan dengan memberikan semacam “mosi tidak percaya” kepada kepala daerah.

Undang-undang baru, yang diberlakukan ini --Undang undang No.32 tahun 2004-- dipandang lebih representatif secara konseptual dengan semangat reformasi dan perkembangan demokratisasi yang sedang bergulir. Dalam Undang-undang inilah konsep pemilihan kepala daerah secara langsung (*popular vote*) mulai diberlakukan walau pun sempat terjadi kontroversi ketika Undang-undang ini akan diberlakukan. Beberapa lembaga pemerintah terlebih Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) mengajukan keberatan terhadap Undang-undang tersebut dengan berbagai alasan, dan sebagai alasan terkuat yaitu dimana Undang-undang tersebut diklaim bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945, padahal Undang-undang yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi derajatnya, apabila hal tersebut terjadi maka Undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum dan harus dibatalkan oleh pemerintah “batal demi hukum (*null and nietig*)”⁴.

Kontroversi yang terjadi ketika Undang–Undang No.32 Tahun 2004 ini akan diberlakukan, yaitu mengenai pasal-pasal yang mengatur diktum tentang

⁴ Apabila kita kaitkan dengan ajaran Hans Kelsen tentang teori bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang (*Stufenbau des Rech*) dan teori murni tentang hukum, dimana hukum dibuat oleh penguasa. Maka bisa kita simpulkan, yaitu :

- a) Sebuah peraturan perUndang-undangan harus bersumber dan memiliki dasar yang sejalan dengan peraturan perUndang-undangan yang lebih tinggi.
- b) Kemudian secara isi atau materi muatannya pun tidak boleh menyimpang dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, maka bisa dikatakan “haram” apabila peraturan - perundangada yang lebih rendah derajatnya bertentangan dengan yang lebih tinggi derajatnya. Namun ada pengecualian apabila peraturan perUndang-undangan yang lebih tinggi derajatnya itu dibuat tanpa wewenang atau melampaui wewenang. Lihat juga *Tap. No. III/MPR/2000, UU No.22 Tahun 1999* Pasal 70 (Telah diganti dengan *UU No.32 Tahun 2004*), tentang Komisi Yudisial dan *UU No.2 Tahun 2004*.

Pilkada dimana KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung harus bertanggung jawab kepada DPRD, kemudian adanya eksistensi Peraturan Pemerintahan sebagai peraturan pelaksanaan Undang–Undang No.32 Tahun 2004 yang sifatnya “Intervensionis”⁵, apabila mekanisme pertanggung jawabannya seperti itu maka KPUD sebagai kepanjangan dari KPU Pusat (Nasional) sebagai penyelenggara pemilihan umum tidak lagi independen.

Terlepas dari adanya kontroversi ini, konsep Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (*Popolar Vote*) oleh rakyat yang dianut oleh Undang–Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah akan memberikan perubahan yang sangat mendasar terhadap bentuk mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.

Bagir Manan (2003: 64-65), menjelaskan tentang kelebihan-kelebihan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Mekanisme Pemilihan presiden tersebut, dalam prosesnya sama persis dengan Pemilihan

⁵ Kontroversi mengenai perdebatan ketentuan Pilkada, terutama menyangkut mekanisme pertanggung jawaban KPUD yang dianggap menjadi tidak independenya lembaga tersebut berujung kepada kesepakatan dimana Tanggung jawab KPUD serupa dengan KPU Pusat. Anas Urbaningrum, anggota Komisi Pemilihan Umum Pusat, mengatakan ada tiga bentuk hal pertanggungjawaban :

1. Adalah pertanggungjawaban dalam hal anggaran, pertanggungjawaban anggaran akan sama dengan pertanggungjawaban penggunaan APBD. Ini serupa dengan pertanggungjawaban KPU Pusat terhadap penggunaan APBN.
2. Pertanggungjawaban operasional atau pelaksanaan tugas secara teknis. Hal ini bisa dilakukan melalui pemberian laporan rutin kepada KPU Pusat dan DPRD. Ini sama dengan pertanggung jawaban KPU Pusat dengan memberikan laporan pada pemerintah dan DPR.
3. Pertanggungjawaban secara politik. Pertanggungjawaban ini diberikan kepada publik. Caranya dengan memberikan informasi yang selengkap – lengkapnya kepada publik. “ Setiap tahap harus terbuka dengan publik. Publik bukan cuma tahu tapi juga bisa ikut mengontrol”. (Sabtu, 26 Maret 2005, Tempo Interaktif : Jakarta)

Lihat juga *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Mendengar Keterangan Pemerintah dan DPR Perkara 072/PUU-II-2004, Perkara 073/PUU-II-2004 Pengujian Undang – Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap Undang–Undang Dasar 1945*, Jakarta : 2005

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung⁶. Seperti Bagi Manan menjelaskan kelebihan-kelebihan pemilihan presiden secara langsung, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pun memiliki beberapa kebaikan-kebaikan sebagai berikut: *Pertama*, Kepala Daerah dan (Wakil Kepala Daerah) terpilih merupakan pemimpin rakyat yang riil dan memiliki ikatan langsung dengan rakyat. Tidak akan muncul lagi pemimpin yang semata-mata mengandalkan dukungan primordial tertentu terlebih lagi seperti “boneka” atau alat untuk mempertahankan kekuasaan rezim pemerintah yang berkuasa. *Kedua*, akan terjadi penyederhanaan infra struktur politik, terutama sistem kepartaian. Pemilihan langsung akan mendorong proses sentrifetal untuk mendapat hanya satu kursi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *Ketiga*, rakyat di daerah bersangkutan secara langsung menjadi hakim bagi kepemimpinan seseorang. Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah yang ternyata kurang berprestasi, akan ditinggalkan rakyat dalam pemilihan yang akan datang. Dan ini mendorong tumbuhnya akuntabilitas yang lebih besar dari setiap pemimpin.⁷

Pengisian sebuah jabatan melalui mekanisme pemilihan umum, baik secara langsung maupun tidak langsung itu akan berujung pada sebuah pemberian pertanggungjawaban, karena jabatan apa pun yang memiliki kekuasaan, sebaiknya dilengkapi dengan sebuah pertanggungjawaban, supaya dapat diadakan penilaian terhadap pelaksanaan jabatan yang bersangkutan dalam melakukan kekuasaan

⁶ Penulis berpemahaman bahwa Presiden(dan Wakil Presiden) adalah salah satu jabatan dalam sebuah organisasi dalam hal ini Negara dan orang yang memangku jabatan-nya disebut pejabat. Dan ini sama halnya dengan Kepala Daerah(dan Wakil Kepala Daerah) yaitu sebagai salah satu jabatan dan yang memangku jabatan-nya adalah pejabat juga, yang membedakan hanya pada lingkup kekuasaannya saja. Lihat juga Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UII PRESS, 2003. hlm.64 – 65

⁷ Ibid., hlm.79

yang dipercayakan kepadanya. Sehingga akan menjadi motivasi yang bersangkutan untuk berpretasi sebaik-baiknya. Begitu pula halnya dengan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Tetapi yang menjadi masalah, kepada siapa atau lembaga pemerintahan mana Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah bertanggungjawab. Atau dengan perkataan lain, siapa (Lembaga Pemerintahan apa?) yang berhak meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah⁸. Mekanisme pertanggungjawaban terhadap sebuah jabatan, ini akan sangat dipengaruhi oleh sistem rekrutmen atau pengisian jabatan tersebut, apakah dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun temurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*), dan lain sebagainya.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah yaitu melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, demikian Bagian Keempat pasal 24 Ayat (5) Undang–Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerinthan Daerah menyebutkan. Namun bagaimana dengan mekanisme pertanggungjawabannya? apakah telah sejalan dengan sistem pengisin jabatannya?⁹.

Berdasarkan pertimbangan dan uraian sebagaimana telah diungkapkan diatas, maka penulis berusaha untuk menganalisa dan mensinkronisasikan hal tersebut dengan Hukum Tata Negara yang difokuskan pada mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang–Undang Republik Indonesia

⁸ Bagir M dan Kunta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, 1993. hlm.28.

⁹ Lihat Pasal 25, 26, dan 27 *Undang – Undang No.32 Tahun 2004*.

Nomor 32 Tahun 2004, karena penulis menilai mekanisme tersebut terdapat sebuah kerancuan hukum.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan kajian diatas, maka penulis mencoba untuk mengidentifikasi beberapa hal yang sekiranya relevan dengan masalah yang akan diteliti untuk ditarik dan di ajukan pertanyaan sebagai masalah :

1. Bagaimana hubungan Kepala Daerah (sebagai Lembaga Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan rakyat Daerah (sebagai Lembaga Legislatif) dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?
3. Bagaimana akibat hukum pertanggungjawaban Kepala Daerah apabila diterima atau ditolak ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin penulis capai berdasarkan perumusan masalah diatas, yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana hubungan antara Kepala Daerah sebagai Lembaga Eksekutif dengan DPRD sebagai Lembaga Legislatif dalam hal laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui bagaimana Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai hasil penyempurnaan (Revisi) Undang–

undang sebelumnya, yaitu Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur masalah mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah.

3. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum yang akan diterima seorang Kepala Daerah apabila pertanggungjawabannya diterima atau ditolak dalam Undang–undang tersebut.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi (untuk menambah khazanah keilmuan) dan melengkapi penelitian sebelumnya yang telah dilakukan khususnya dalam bidang Hukum tata Negara.

2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemegang kekuasaan (Pemerintah dan Lembaga Legislatif) khususnya dalam menyusun Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka penelitian adalah seperangkat teori, konsep, pendapat ahli atau jenis-jenis pengetahuan ilmiah lainnya yang dirangkaikan sedemikian rupa sehingga membentuk struktur pengetahuan yang memadai dan komprehensif. Adapun teori dan konsep yang dimaksud adalah dengan menggunakan premis mayor yaitu teori atau konsep yang bersifat menengah dan meliputi segala hal (umum) dan premis minor yaitu teori yang bersifat khusus dan berhubungan dengan materi yang akan dibahas.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan kerangka penelitian yang disusun secara logika deduktif dengan kerangka yang konseptual. Dengan maksud agar peneliti dapat mempertanggungjawabkan hasil penelitian secara ilmiah pula yang berdasarkan pada kriteria keilmuan.

Untuk itu, hal yang pertama-tama akan peneliti ajukan sesuai dengan ilmu yang peneliti dapatkan adalah bahwa bahasan yang peneliti pilih tidak lepas dari studi mengenai kajian bidang Hukum Tata Negara.

Dalam bidang Hukum Tata Negara dikenal dengan teori Logemann yang menganggap inti pengertian Hukum Tata Negara adalah jabatan. Menurut Logemann, “Negara menampakan diri dalam masyarakat sebagai sebuah organisasi, yaitu segolongan manusia yang bekerja sama dengan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan Negara“. Dengan adanya pembagian kerja itu terbentuk fungsi-fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi ialah lingkungan kerja yang terbatas dalam rangka suatu organisasi.¹⁰

Bertalian dengan negara, sebagaimana telah disinggung sebelumnya negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dimana didalamnya dibagi atas daerah–daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap–tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang–undang.¹¹ Sehingga dapat kita simpulkan bahwa negara Indonesia memiliki dua tingkat pemerintahan yaitu tingkat pemerintahan pusat dan daerah.

¹⁰ Harun Alrasid, *Pengsian Jabatan Presiden*, PT. Pustaka Utama Grafiti, 1999. hlm. 5-6.

¹¹ Lihat Pasal 18 ayat (1) *Undang – Undang Dasar 1945*.

Kemudian karena luasnya wilayah Indonesia dan beragamnya kondisi sosial-ekonomi mengsyaratkan perlunya pengelolaan secara efisien. Indonesia yang sedemikian luas dan beraneka ragam kondisinya, maka pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, agak sulit jika ditangani secara terpusat tetapi perlu didesentralisasikan. Sebab penjabaran dari urusan–urusan tersebut dalam bentuk aneka jenis pelayanan, merupakan sesuatu yang fundamental bagi kesejahteraan hidup penduduk.

Ditinjau dari struktur ketatanegaraan, Indonesia adalah suatu negara kesatuan. Dalam konteks ini sebagaimana pencerminan Pasal 18 UUD 1945 maka dalam dimensi ecto–nasional politik ketatanegaraan tidak hanya mengenal satu bentuk politik pemerintahan atau desentralisasi semata, tetapi juga menyangkut aspek–aspek kewilayahan yang merupakan pencerminan dari tugas umum pemerintah. Sehingga perinsip negara kesatuan melekatkan kekuasaan/kewenangan pemerintah pada pemerintahan pusat, dengan kata lain pemegang kekuasaan sepenuhnya berada ditangan pemerintah pusat. Namun dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah, kewenangan tersebut dialirkan kepada pemerintahan daerah melalui konsep desentralisasi, sehingga perlu dibentuk daerah–daerah otonom yang memiliki hak dan wewenang otonom. Menyadari hal itu, maka bagaimanapun luasnya otonomi yang diberikan kedaerah, tetap memiliki batas. Dengan kata lain, otonomi daerah bukan tanpa batas, tetapi tetap tersedia bingkai kewenangan Pemerintah Pusat yang lebih dikenal di dalam pengertian pemerintahan umum.¹² Setelah berakhirnya rezim soeharto (masa orde baru) yang dianggap tidak pernah

¹² J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, 2002. hlm. 99

berakhir, bingkai terhadap otonomi daerah menjadi cukup luas, yaitu dengan lahirnya format baru otonomi daerah melalui Undang–Undang No.22 tahun 1999 kemudian Undang–undang ini disempurnakan oleh Undang–Undang No.32 Tahun 2004, sehingga daerah mempunyai kebebasan untuk berkreasi.

Selain dari pada itu, dengan berakhirnya masa pemerintahan orde baru maka mulailah terjadi beberapa perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan indonesia, hal tersebut terjadi karena pada masa setelah berakhirnya masa orde baru yaitu masa reformasi Undang–Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia mengalami perubahan, yaitu dengan dilakukannya amandemen bahkan sampai mengalami empat kali amandemen dalam kurun waktu 1999 s/d 2002.

Dengan terjadinya amandemen terhadap Undang–Undang Dasar 1945 tersebut, maka terjadilah beberapa pembaharuan dalam struktur ketatanegaran Indonesia termasuk pembaharuan dalam sistem pemerintahan daerah. Pembaharuan–pembaharuan sistem pemerintahan daerah tersebut adalah :

1. Kepala Daerah diberikan otonomi seluas–luasnya sesuai dengan kenyataan dan kemampuan daerah.
2. Urusan–urusan mengenai penentuan macam dan harga mata uang, urusan pertahanan dan keamanan Negara, urusan hubungan luar negeri, merupakan urusan pusat yang tidak bisa diatur oleh daerah.
3. Pemerintahan Desa atau pemerintahan semacam desa adalah bagian integral pemerintah daerah yang menjalankan sebagian urusan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan social bagi seluruh rakyat.

4. Pemerintahan daerah dijalankan Kepala Daerah yang dipilih dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan atau dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Pemerintahan daerah melaksanakan urusan otonomi dan tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah.
6. Pemerintah daerah terdiri dari Propinsi, Kabupaten, Kota dan Desa.
7. DPRD berhak :
 - a. Mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah.
 - b. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Kepala Daerah.
 - c. Mengajukan usulan pendapat.
 - d. Mengadakan penyelidikan angket.
 - e. Meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah (apabila dipilih Dewan Perwakilan rakyat Daerah)
8. Anggota DPRD berhak mengajukan pertanyaan dan menyatakan pendapat.
9. Anggota DPRD tidak dituntut karena pernyataan atau keterangan yang disampaikan dalam sidang DPRD.
10. Anggota DPRD berhak atas honorarium (kompensasi) dan tunjangan lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
11. Daerah otonom dibentuk dengan Undang-Undang.
12. Daerah otonom berhak menggali sumber pendapatan sendiri berupa retribusi, pajak dan lain-lain sesuai dengan petunjuk pemerintah pusat.

13. Daerah berhak memperoleh bagian hasil dari usaha-usaha yang diselenggarakan pemerintahan di daerahnya.
14. Daerah berhak atas bantuan dari pemerintah pusat untuk menjalankan otonomi atau tugas pembantuan.
15. Pemerintahan pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, atau tindakan hukum lainnya yang bertentangan dengan ketentuan hukum lain yang lebih tinggi, bertentangan dengan asas keadilan, bertentangan dengan kebijakan nasional yang sesuai dengan UUD atau Undang-Undang, atau suatu kepentingan umum.
16. Pemerintahan Daerah berhak membela kepentingan daerah yang merasa dirugikan oleh suatu kebijakan pemerintah pusat dengan mengajukan tuntutan kepada pemerintah pusat atau DPR.¹³

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah inilah konsep pemilihan kepala daerah secara langsung (*popular vote*) oleh rakyat sebagai sistem pengisian jabatan kepala daerah dipergunakan. Seperti halnya pemilihan presiden, Gubernur (untuk daerah propinsi), Bupati (untuk daerah kabupaten) dan Wali Kota (untuk daerah kota) sebagai kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini akan berimplikasi terhadap bentuk mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah tersebut, sekarang bagaimana mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-undang tersebut, hal ini dapat kita lihat dalam pasal 27 ayat (2) yang berbunyi:

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta

¹³ Bagir Manan, *op cit.*, hlm 46 - 48

menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat.

Kemudian pasal 27 ayat (3) -nya berbunyi:

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Wali Kota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun

Dalam diktum tersebut dapat kita lihat, bahwa mekanisme pertanggungjawabannya masih melalui DPRD, padahal kepala daerah menurut Undang-undang tersebut kepala daerah tidak dipilih oleh Lembaga DPRD (melalui sistem pemilihan tidak langsung), bahkan pelantikan kepala daerah yang akan memangku jabatan kepala daerah baru dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Untuk Gubernur dan oleh Gubernur atas nama Presiden Untuk Bupati/Wali Kota.¹⁴

Apabila kita lihat teori dalam Hukum Tata Negara sebagaimana diterangkan diatas, Pemerintah Daerah dijalankan Kepala Daerah yang dipilih dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan atau dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁵ Dengan demikian DPRD tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan pemerintahan seorang kepala daerah.

Berdasarkan uraian-uraian dari kerangka pemikiran diatas, maka penulis melihat adanya sebuah kerancuan hukum dari praktek hukum ketatanegaraan positif Indonesia di era-reformasi ini, yaitu tentang mekanisme

¹⁴ *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005*, Pasal 100.

¹⁵ Bagir Manan, *loc cit.*, hlm. 46

pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004, sistem pilkada langsung oleh rakyat dianut oleh Undang–undang ini, namun kenapa mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD masih ada, apabila mekanismenya seperti itu, maka hal tersebut adalah sebuah kerancuan hukum dalam sistem Hukum Tata Negara Indonesia.

1.6 Metodologi Penelitian.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁶

Karena sebuah penelitian harus berpijak pada sebuah metode tertentu yang sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan, untuk memperoleh nilai validitas yang tinggi maka penelitian ini akan menggunakan metodologi sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah prosedur dan cara dalam mengumpulkan dan menganalisis data yang diperoleh, sehingga kesimpulan yang ditarik dapat memenuhi persyaratan sebuah hasil dari penelitian yaitu kegiatan ilmiah. Untuk memberikan kemudahan dalam melakukan penelitian, maka penelitian ini akan menggunakan metode penelitian *Deskriptif Analisis*, yaitu metode yang digunakan dalam penelitian untuk menggambarkan, menganalisa, mengklarifikasi dan mengkontruksi gejala–gejala atau fenomena–fenomena yang didasarkan atas hasil pengamatan dari beberapa kejadian dan masalah yang aktual dengan realita yang ada. Adapun hasil analisisnya diharapkan dapat memperoleh hasil yang bisa

¹⁶ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, 1986. Hlm. 43

menggambarkan secara faktual dan komprehensif mengenai problematika tentang mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang–Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Adapun sumber data yang diperlukan data dalam penelitian ini yaitu berupa data sekunder, karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji/meneliti peraturan perundang–undangan (yaitu Undang–Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya diktum mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah), bukan perilaku hukum dari warga masyarakat yang memerlukan data primer atau data dasar. Dan data yang diperlukan dalam proses pengolahan, analisa dan konstruksi data dalam penelitian ini akan mengambil dari paduan bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Sehingga data (dalam hal ini sebagai bahan) yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini bersumber pada ; 1. Buku–buku referensi, 2. Makalah, skripsi, tesis, desertasi atau karya tulis ilmiah lainnya, 3. Kamus, ensklopedia, media cetak/elektronik dan seterusnya yang relevan dan faktual dengan penelitian ini.

2. Tehnik Pengumpulan data

Didalam pengumpulan data sebagai analisa serta dalam rangka pembahasan skripsi ini, maka peneliti memilih tehnik pengumpulan data sebagai berikut; yaitu melalui pengamatan atau observasi terhadap masalah-masalah dan kejadian-kejadian yang relevansi dengan masalah penelitian dan studi kepustakaan, yaitu tehnik pengumpulan data dengan cara memanfaatkan sumber–sumber data dan informasi–informasi (yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tertier) dari berbagai pustaka yang ada kaitannya dengan

masalah–masalah yang akan dibahas baik yang bersifat teoritis maupun yang bersifat praktis (empiris) dalam bentuk–bentuk ketentuan formal maupun naskah resmi yang memiliki keterkaitan yang relevan dengan pembahasan yang sedang diteliti.

3. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Setelah bahan dan data–data terkumpul kemudian dilakukan pengolahan, analisa dan konstruksi data dengan metode pendekatan Kualitatif terhadap tarap sinkronisasi dari peraturan perundang–undangan yang diteliti, yaitu Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, melalui langkah–langkah sebagai berikut :

- a. Menginfentarisir bahan dan data-data yang diperoleh dari sumber–sumber yang telah ditentukan.
- b. Mengklasifikasikan bahan dan data–data sesuai dengan katagori–katagori yang telah ditentukan.
- c. Menarik kesimpulan (sebagai hasil analisis) dari berbagai sumber.

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian ini secara lengkap dilakukan dengan menggunakan metode *Analisis Normatif Kualitatif*. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak pada peraturan perundang–undangan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisis terhadap bahan dan data-data yang berasal dari informasi–informasi, data–data tertulis (baik sebagai teoritis dan praktis (empiris)) dan seterusnya.