

**SISTEM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA
MENURUT ASAS OTONOMI DAERAH****Saddam Bancin****Faisal Akbar Nasution, Mirza Nasution, Pendastaren Tarigan**bantjins@yahoo.co.id**ABSTRACT**

The principle of regional autonomy spawned legal norms stating that based on the principle of regional autonomy, regional head position the charging system is done through an election by the people of the area, and without the participation of the central government in determining the position of head of the area. According to the principle of regional autonomy, local independently determine the head region. Then, Indonesia as a state constitutional establish legal order based on the provisions of the constitution. An Act to regulate the charging system regional head position is formulated to maintain consistency with the provisions of the constitution. The rule of law charging system based regional head position is a reflection of democracy and the constitutional principle of local autonomy simultaneously. Based on the principle of local autonomy, the territory can apply the rule of law different charging systems associated with regional head position. These different settings later called asymmetric decentralization system of filling the position of regional head. The asymmetric decentralization can not only be applied to areas that are privileged and special, but also can be applied to areas in general.

Keywords : Legal Structure, Local Autonomy Principle, Head of Local Govern, Asymmetric Decentralization

I. PENDAHULUAN**A. Latar Belakang**

Keseluruhan aturan hukum terbentuk dari hukum itu sendiri. Hans Kelsen mengatakan, hukum mengatur pembentukannya sendiri.¹ Hukum dibentuk berdasarkan pada hukum lain dalam satu kesatuan sistem hukum. Aturan hukum yang berupa ketentuan pasal dan ayat peraturan perundang-undangan berasal dari asas-asas hukum sebagai dasar dan pondasi kesatuan tata hukum. Berbagai aturan hukum yang dibentuk didasarkan pada asas-asas hukum semata. Demikian juga Asas Otonomi Daerah sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia melahirkan berbagai aturan-aturan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai aturan hukum pemerintahan daerah harus mencerminkan Asas Otonomi Daerah. Dengan demikian, sistem pengisian jabatan kepala daerah sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah harus pula mencerminkan Asas Otonomi Daerah. Derivasi Asas Otonomi Daerah dapat dilihat dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah.

Derivasi Asas Otonomi Daerah terhadap aturan hukum sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dilihat dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang digantikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2015 dan Perpu Nomor 2 Tahun 2015, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, terdapat praktik yang berbeda perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah. praktik sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dimaksud, yaitu (i) sistem pemilihan oleh DPRD dengan penentuan oleh Pemerintah Pusat, (ii) sistem pemilihan oleh DPRD, dan (iii) sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Seperangkat Undang-Undang yang mengatur perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dibentuk berdasarkan ketentuan konstitusi Republik Indonesia. Undang-Undang dapat dipandang sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan konstitusi (Undang-Undang Dasar). Hans Kelsen mengatakan, konstitusi material dapat menentukan bukan hanya organ dan prosedur pembentukan undang-undang, melainkan juga sampai derajat tertentu menentukan isi dari hukum yang akan datang.² Konstitusi menentukan bagaimana undang-undang harus dibentuk dan bagaimana isi undang-undang tersebut. Hal ini disebabkan konstitusi hanya mengatur prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Brian Thompson mengatakan, *according to Wheare, constitution may contain rules of law and principles.*³

Pembentukan undang-undang harus konsisten dengan isi konstitusi sebagai dasar hukum dan hukum dasar. Undang-undang yang tidak konsisten dengan isi konstitusi dapat dinyatakan sebagai undang-

¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum Dan Negara*. Penerjemah: H. Somardi, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm. 155

² Hans Kelsen. *Ibid*, hlm. 157

³ Brian Thompson, *Textbook On Constitutional And Administrative Law*, (London: Blackstone Press Limited, 1997), hlm. 7

undang yang tidak dibentuk berdasarkan konstitusi. Jika konstitusi menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi daerah, maka pembentukan undang-undang harus didasarkan pada prinsip dan nilai-nilai yang ada pada asas otonomi daerah. Demikian juga apabila penyelenggaraan pemerintah daerah didasarkan bukan pada asas otonomi daerah, maka pembentukan undang-undang perihal pemerintahan daerah tidak diwajibkan berdasar pada asas otonomi daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan, maka yang menjadi rumusan masalah dalam proposal penelitian tesis ini yaitu :

1. Bagaimana derivasi asas otonomi daerah terhadap aturan hukum sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia ?
2. Bagaimana formulasi undang-undang sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia yang sesuai dengan konstitusi ?
3. Bagaimanakah konsep desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui derivasi asas otonomi terhadap aturan hukum sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia
2. Untuk mengetahui formulasi undang-undang sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia yang sesuai dengan konstitusi
3. Untuk konsep desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dalam kaitannya dengan asas otonomi daerah

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menambah khazanah pemikiran tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah. Mengingat dinamika ketatanegaraan, khususnya perihal otonomi daerah, maka pemikiran-pemikiran tentang otonomi daerah pun akan senantiasa berkembang, bergerak, yang bahkan dapat melahirkan pemikiran-pemikiran baru, sebagai perkembangan pemikiran-pemikiran sebelumnya. Dengan pemikiran-pemikiran yang baru tentunya akan menambah khazanah ilmu hukum tata negara. Dan adapun puncak pemikiran –pemikiran tersebut adalah daya guna pemikiran-pemikiran serta teori-teori tersebut dalam dunia nyata (*doelmatigheid*).

II. KERANGKA TEORI

Teori berasal dari kata “*theoria*” dalam bahasa latin yang berarti “*perenungan*”, yang pada gilirannya berasal dari kata “*thea*” dalam bahasa Yunani yang secara jelas hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan *realitas*. Dari kata dasar *thea* ini pula datang kata modern “*teater*” yang berarti “*pertunjukan*” atau “*tontonan*”. Teori berfungsi untuk menjelaskan fenomena dengan kerangka pikir yang abstrak. Dalam ilmu hukum, teori berfungsi untuk menjelaskan peraturan-peraturan hukum positif. Dengan teori, dapat diketahui bagaimana peraturan-peraturan hukum dapat terbentuk, darimana hukum itu berasal. Teori yang dipergunakan adalah Teori Struktur Hukum, Teori Otonomi Daerah.

Teori Stuktur Hukum

Hukum menunjukkan karakternya sebagai sebuah struktur. Validitas hukum ditentukan di dalam hukum itu sendiri. Suatu aturan hukum dikatakan valid apabila aturan hukum itu dibentuk berdasarkan asas hukum. Muhamad Erwin mengatakan, pembentukan norma hukum yang tidak didasarkan pada asas-asas hukum konstitutif menghasilkan norma-norma yang secara materiil bukan merupakan norma hukum.⁴ Dalam hal ini, asas hukum menempati posisi yang paling dasar sebagai fondasi hukum. Dan peraturan hukum menempati posisi yang paling bawah. Berdasarkan teori Struktur Hukum dapatlah dipahami bahwasanya peraturan hukum itu berasal dari asas hukum, dan peraturan hukum itu merupakan turunan dari asas hukum. Otonomi daerah sebagai asas hukum merupakan fondasi hukum yang mendasari peraturan-peraturan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas otonomi daerah melahirkan kaidah-kaidah hukum ataupun norma-norma hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu kaidah hukum dalam asas otonomi daerah adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan atas prakarsa rakyat daerah. Rakyat daerah lah yang menentukan pengurusan dan pengaturan daerah. Kemandirian sebagai prinsip hukum kemudian melahirkan aturan hukum.

⁴ Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 50

Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah menegaskan bahwasanya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh daerah itu sendiri. Dalam hal ini, tampak bahwa dalam otonomi daerah terdapat prinsip kemandirian. Jimly Asshiddiqie mengatakan, "Sementara itu, dalam sistem desentralisasi, tugas-tugas pemerintahan yang terkait dengan urusan-urusan tertentu dianggap telah sepenuhnya didelegasikan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah, yang oleh karena itu memiliki kewenangan untuk mengurus hal itu sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Penyelenggaraan rumah tangga sendiri ini biasa disebut juga dengan istilah otonomi yang berasal dari perkataan "auto" dan "nomos". Auto atau "oto" berarti sendiri sedangkan nomos yang berarti mengatur, sehingga otonomi sama maknanya dengan mengatur rumah tangga sendiri."⁵

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Derivasi Asas Otonomi Daerah Terhadap Aturan Hukum Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Peraturan hukum merupakan turunan ataupun derivasi dari norma hukum. Norma hukum merupakan padanan kata norma dan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.⁶ Bagi Jimly Asshiddiqie, norma merupakan hal yang sama dengan kaidah dimana ia merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah.⁷

Norma hukum sebagai kaidah atau pedoman memberikan arahan kepada peraturan hukum agar norma-norma hukum yang dimaksud tercermin dalam peraturan hukum. Sebagaimana dikutip dari Satjipto Rahardjo, bahwa peraturan hukum merupakan pembedaan dari norma hukum, maka norma hukum menjadi kaidah penuntun bagi peraturan hukum, dan peraturan hukum dibentuk berdasarkan arahan dan pedoman dari norma-norma hukum. Norma hukum berisi pedoman-pedoman yang masih umum sifatnya, sehingga dalam usaha konkritisasinya diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum. Ron Jue mengatakan, karena itu, kaidah-kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi atau pengolahan lebih jauh dari asas-asas hukum.⁸ Norma hukum berjenjang membentuk susunan serta lapisan, dan bahwa peraturan hukum diturunkan dari asas-asas hukum. Dalam kaitan dengan ini, Achmad Ali menjelaskan,

Sebagaimana diketahui, yang termasuk unsur hukum adalah:⁹

- a. Asas-asas hukum (*legal principles*);
- b. Norma-norma hukum (*legal norms*); dan
- c. Aturan-aturan hukum (*legal rules*).

Asas Otonomi Daerah melahirkan norma-norma hukum dan kemudian norma hukum tersebut melahirkan aturan-aturan hukum. Otonomi Daerah sebagai asas hukum menjadi pondasi pembentukan keseluruhan aturan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, asas Otonomi Daerah harus pula dijadikan pondasi dalam pengaturan perihal pemerintah daerah (kepala daerah), sebagai unsur dalam Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah yang memimpin pemerintahan daerah. Salah satu unsur kepala daerah, adalah sistem pengisian jabatan kepala daerah. Sistem pengisian jabatan kepala daerah, sebagai unsur dari kepala daerah dan sekaligus sebagai unsur atau subsistem dari Pemerintahan Daerah harus mencerminkan asas Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, mengatur bahwasanya bahwasanya sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui dua tahapan. *Tahapan pertama*, pencalonan dan pemilihan oleh DPRD. *Tahapan Kedua*, pengangkatan oleh Presiden untuk Kepala Daerah Tingkat I dan pengangkatan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II. Dalam hal ini Presiden dan Menteri Dalam Negeri merupakan organ Pemerintah Pusat.¹⁰ Sehingga dari uraian ini

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 423-424

⁶ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 18

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.Cit.*, hlm. 1. Bandingkan dengan Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa norma atau kaidah adalah pedoman, patokan atau ukuran untuk berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bersama ini. Lihat, Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Op.Cit.*, hlm. 4. Pernyataan ini senada dengan pengertian norma oleh Satjipto Rahardjo yang mengatakan, norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Lihat, Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 27

⁸ Ron Jue, dalam J.J.H. Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 121

⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Volume 1 Pemahaman Awal, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm.176-177

¹⁰ Pemerintah, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya. Lihat, Pasal 1 huruf a, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Yang dimaksud dengan pembantu Presiden adalah menteri-menteri negara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara." Dengan demikian Menteri Dalam Negeri merupakan

dapatlah disimpulkan bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah bahwa kepala daerah dipilih oleh daerah dan kemudian ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Kepala daerah yang dipilih oleh masyarakat daerah merupakan konsep desentralisasi. Kepala daerah yang ditentukan oleh pemerintah pusat merupakan konsep dekonsentrasi. Dari pernyataan ini dapatlah dilihat bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyatukan pelaksanaan dua asas sekaligus terkait dengan sistem pengisian jabatan kepala daerah, yaitu asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Dengan demikian Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1) merupakan perwujudan dari kedudukan kepala daerah sebagai kepala daerah otonom, sedangkan Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2) merupakan perwujudan dari kedudukan kepala daerah sebagai kepala wilayah. Mengingat bahwa dalam desentralisasi sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh rakyat daerah, maka Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1) merupakan derivasi ataupun penjabaran dari asas Otonomi Daerah atau asas desentralisasi. Demikian pula, bahwa dalam dekonsentrasi sistem pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sehingga Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2) merupakan derivasi atau penjabaran dari asas Dekonsentrasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang menyebutkan, "Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Pasal 34 ayat (2) kemudian menyebutkan, "Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan." Berdasarkan uraian ketentuan ini, terlihat bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah hanya dilakukan oleh DPRD. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tidak tampak "keikutsertaan" pusat dalam menentukan pejabat kepala daerah, sehingga sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan sepenuhnya oleh rakyat daerah (melalui DPRD) sebagai perwujudan asas Otonomi Daerah.

Sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan berdasarkan asas Otonomi Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dilakukan menurut asas Otonomi Daerah dapat dilihat pada konsiderans menimbang Undang-Undang.

Derivasi asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat digambarkan sebagai berikut :

- a. *Asas hukum*: Asas Otonomi Daerah
- b. *Norma hukum*: sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat daerah
- c. *Aturan hukum* : Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."

Sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mirip dengan sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana pada kedua Undang-Undang ini, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui sistem pemilihan oleh DPRD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 sistem pengisian jabatan kepala daerah sepenuhnya dilakukan oleh rakyat daerah melalui DPRD. Dengan demikian, sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dilakukan berdasarkan pada asas Otonomi Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 kemudian digantikan oleh Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pasal 2, Perpu menyebutkan, "Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil." Berdasarkan Perpu ini, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh rakyat daerah, tanpa "keikutsertaan" Pemerintah Pusat. Dengan demikian, sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 dilaksanakan berdasarkan asas Otonomi Daerah.

B. Konstitusionalitas Undang-Undang Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Konstitusi merupakan hukum tertinggi yang membawahi berbagai peraturan hukum yang berada di bawahnya. Jimly Asshiddiqie mengatakan, konstitusi adalah hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum dan peraturan perundang-undangan.¹¹ Hal yang senada disampaikan oleh Brian Thomson bahwa, *The constitution is a higher or fundamental law as it is the source or authorisation for all other law. It then follows that in order for these inferior laws to be valid, they must be inconsistent with the higher law.*¹²

Konstitusi menjadi otoritas tertinggi dalam kesatuan tata hukum. Hukum yang berada di bawah konstitusi adalah valid sepanjang dibentuk berdasarkan konstitusi. Hans Kelsen mengatakan, Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, kita sebut sebagai norma dasar.

pembantu presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, sehingga dalam hal ini Menteri Dalam Negeri merupakan bagian dari Pemerintah Pusat.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit., hlm. ix

¹² Brian Thomson, *Op.Cit.*, hlm. 5

Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri kepada satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau suatu tata normatif.¹³ Hukum terbentuk dalam lapisan hukum atasan dan hukum bawahan dalam garis vertikal. H.L.A. Hart mengatakan, peraturan pengakuan yang menyediakan kriteria penilaian validitas peraturan-peraturan lain dalam sistem dari segi tertentu, yang akan kami coba terangkan, adalah peraturan *final* atau *terakhir* (*ultimate*); dan di mana, seperti yang biasanya terjadi, ada beberapa kriteria yang disusun secara berurut sesuai subordinasi dan keunggulan relatifnya maka salah satunya menduduki posisi *tertinggi* (*supreme*).¹⁴ Keberadaan konstitusi mendahului berbagai peraturan hukum yang berada di bawahnya sehingga dasar hukum aturan hukum bawahan adalah konstitusi atau hukum dasar (*Grundnorm*).¹⁵ Jimly Asshiddiqie mengatakan, dengan pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang dipuncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis.¹⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa kepala daerah memiliki dua fungsi sekaligus, kepala daerah sebagai kepala pemerintah daerah serta kepala daerah sebagai kepala wilayah. Hanif Nurcholis berpandangan bahwa asas desentralisasi melahirkan kepala daerah otonom dimana kepala daerah dipilih oleh rakyat daerah, sedangkan asas dekonsentrasi melahirkan konsep bahwa pejabat pemerintah yang berada di wilayah negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya.¹⁷ Dengan demikian dapat lah dilihat bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menerapkan sistem pemilihan kepala daerah yang mengikat pada dua asas secara bersamaan, yaitu asas desentralisasi ataupun otonomi daerah dan asas dekonsentrasi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amendemen). Pasal 18 UUD 1945 memang tidak secara tegas menuliskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan menurut asas otonomi ataupun asas desentralisasi. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Pasal 18 UUD 1945 memang tidak secara tegas menuliskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan menurut asas otonomi ataupun asas desentralisasi. Namun, sebagaimana telah disampaikan bahwa Pasal 18 UUD 1945 memuat asas otonomi ataupun asas desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dekonsentrasi masuk sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sementara Pasal 18 UUD 1945 sebagai landasan Undang-Undang tidak memuat perihal asas dekonsentrasi. Sebagaimana diketahui disamping batang tubuh UUD 1945, terdapat pula penjelasan UUD.

Penjelasan berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang atau belum jelas atau yang karena itu dikhawatirkan oleh perumusny akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari.¹⁸ Jimly Asshiddiqie mengatakan, oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau elaborasi lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan atau malah kebingungan. Selain itu, penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam batang tubuh.¹⁹

Pasal 18 UUD 1945 hanya memuat asas desentralisasi ataupun asas otonomi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, seharusnya undang-undang tentang pemerintahan daerah diselenggarakan hanya berdasarkan pada asas desentralisasi ataupun asas otonomi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah tidak valid, tidak didasarkan pada UUD 1945 sepanjang menyangkut sistem pemilihan kepala daerah dimana Pemerintah Pusat turut menentukan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengusahakan agar isi Undang-Undang konsisten dan bersesuaian dengan Pasal 18 UUD 1945. Namun demikian, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur juga perihal asas dekonsentrasi. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan, "Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah."

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, meletakkan asas dekonsentrasi dalam tingkat Propinsi dimana Gubernur dipandang sebagai wakil Pemerintah Pusat. Ketentuan ini hendaknya dipahami secara baik sehingga tidak terjadi kekeliruan. Kekeliruan itu bisa saja terjadi apabila dipahami bahwasanya Gubernur adalah wakil pemerintah daerah sebagai perwujudan asas dekonsentrasi, sehingga dengan demikian sistem pemilihan Gubernur harus juga didasarkan pada asas dekonsentrasi. Pertimbangan pelaksanaan asas

¹³ *Ibid.*, hlm. 139-140

¹⁴ H.L.A. Hart, *Op.Cit.*, hlm. 165

¹⁵ Konstitusi mendahului berbagai peraturan hukum lain dan bahkan konstitusi mendahului adanya pemerintahan. Jimly Asshiddiqie mengatakan, *konstitusi selalu dianggap mendahului dan mengatasi pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. Konstitusi disebut mendahului, bukan karena urutan waktunya, melainkan dalam sifatnya yang superior dan kewenangannya untuk mengikat.* Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 4-5

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 22

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.Cit.*, hlm. 134

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 135

dekonsentrasi dengan peletakkannya pada Propinsi sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Undang-Undang merupakan pertimbangan yang sifatnya politis. Undang-Undang juga harus memperhatikan pertimbangan yuridis, terkait dasar konstitusional asas dekonsentrasi. Meski demikian, sejauh pelaksanaan asas dekonsentrasi kemudian tidak mempengaruhi sistem pengisian jabatan kepala daerah, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 harus dinyatakan valid dan sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945.

Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diselenggarakan berdasarkan asas otonomi daerah. Undang-Undang ini dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUDNRI Tahun 1945. Tidak sebagaimana UUD 1945, UUDNRI Tahun 1945 menegaskan bahwasanya Pemerintahan Daerah dilaksanakan menurut asas otonomi daerah. Disamping itu, UUDNRI Tahun 1945 juga menyinggung perihal pengisian jabatan kepala daerah, jabatan kepala daerah diisi melalui sistem pemilihan kepala daerah secara demokratis. Pasal 18 ayat (2) UUD yang memuat perihal asas otonomi daerah dan Pasal 18 ayat (4) UUD yang memuat perihal pemilihan kepala daerah secara demokratis menjadi dasar hukum pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengadopsi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini menampakkan corak asas dekonsentrasi, dimana kepala daerah dipandang sebagai pejabat pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah. Meski demikian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah valid dan sesuai dengan UUDNRI Tahun 1945 sepanjang kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak berpengaruh pada sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 merupakan Undang-Undang yang khusus mengatur sistem pengisian jabatan kepala daerah. Sementara itu, Undang-Undang yang mengatur perihal Pemerintahan Daerah, dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dilaksanakan melalui pemilihan oleh DPRD. Sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan perwujudan dari asas otonomi daerah dimana kepala daerah ditentukan oleh rakyat daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 adalah valid dan sesuai dengan UUDNRI Tahun 1945 sepanjang menyangkut sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD.

Perpu Nomor 1 Tahun 2014 berlaku menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, maka dengan demikian setelah keluarnya Perpu ini, maka sistem pengisian jabatan kepala daerah didasarkan pada Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2014 diatur bahwasanya sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Disamping Perpu Nomor 1 Tahun 2014 terdapat pula Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana berdasarkan Undang-Undang ini Pemerintahan Daerah dilaksanakan menurut asas otonomi daerah. Asas otonomi daerah melahirkan prinsip bahwasanya kepala daerah dipilih oleh rakyat daerah. Oleh karena itu, Perpu Nomor 1 Tahun 2014 adalah valid dan sesuai dengan UUDNRI Tahun 1945 sepanjang menyangkut sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Perpu Nomor 1 Tahun 2014 kemudian ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-Undang ini kemudian telah dirubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak menyangkut perubahan sistem pengisian jabatan kepala daerah, sehingga sistem pengisian jabatan kepala daerah masih dilakukan melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Undang-Undang sebagai pengaturan lebih lanjut dari konstitusi, harus mampu menjabarkan ketentuan konstitusi sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi itu sendiri. Dengan demikian, undang-undang yang mengatur perihal pemerintahan daerah dan/atau sistem pengisian jabatan kepala daerah harus mampu menjabarkan kehendak konstitusi. Undang-undang yang mengatur perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah harus memberikan formulasi yang tetap, formulasi undang-undang yang sesuai dengan konstitusi. Merujuk pada uraian di atas maka formulasi undang-undang sistem pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan konstitusi sebagai berikut.

Pertama, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui sistem pemilihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945. Dengan demikian, hanya ada satu sistem yang dibenarkan secara konstitusional dalam hal pengisian jabatan kepala daerah, bukan dengan penunjukan, pengangkatan, seleksi, melainkan melalui pemilihan. *Kedua*, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ini rakyat adalah sebagai penentu dalam pemilihan kepala daerah tersebut. *Ketiga*, sistem pengisian jabatan kepala daerah harus merupakan cerminan asas otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ini sistem pemilihan kepala daerah dilakukan oleh rakyat daerah.

Keempat, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui sistem pemilihan kepala daerah oleh rakyat daerah, dimana hasil pemilihan tersebut merupakan ketentuan akhir. Dalam hal ini, calon terpilih adalah pemenang hasil pemilihan kepala daerah, yang kemudian ditetapkan menjadi kepala daerah terpilih. Dengan demikian Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Atasan, tidak dapat membatalkan ataupun menolok calon terpilih. *Kelima*, sistem pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan konstitusi tidak membenarkan diadakannya mekanisme maupun tahapan-tahapan dalam sistem pemilihan kepala daerah yang mengurangi esensi ataupun hakikat daripada asas otonomi daerah dan demokrasi, seperti penilaian Pemerintah Pusat atau Pemerintah Atasan, terhadap calon kepala daerah terpilih.

C. Konsep Desentralisasi Asimetris Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia

Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan.²⁰ Di dalam UUD 1945 sendiri, tidak dijumpai frasa “desentralisasi”. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, menyebutkan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, tanpa frasa “desentralisasi”. Bagir Manan menyebutkan bahwa, desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat.²¹ Hanif Nurcholis mengatakan bahwa, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).²² Dari pernyataan Bagir Manan dan Hanif Nurcholis terlihat bahwa desentralisasi digambarkan sebagai sebuah pemancaran kekuasaan dari atas ke bawah. Hal ini senada dengan pernyataan Solly Lubis yang mengatakan, “sedangkan distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di suatu Negara Kesatuan, maka arah pelimpahan kekuasaan itu bukan dari Daerah ke Pusat tetapi sebaliknya dan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Pemda), sebagai konsekuensi sistem kesatuan yang berasas desentralisasi. Di situ distribusi kekuasaan itu lebih bersifat *delegasi* kekuasaan, oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.”²³

Desentralisasi merupakan bentuk penyerahan wewenang urusan pemerintahan dari pemerintah pusat, untuk diatur dan dilaksanakan sendiri oleh pemerintahan daerah. Dengan desentralisasi, daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Keberadaan desentralisasi membuka kemungkinan pengaturan urusan pemerintahan secara berbeda-beda untuk daerah yang berbeda. Kebijakan desentralisasi ditempuh mengingat ragam kepentingan masyarakat daerah yang harus dipenuhi. Oleh karena itu diperlukan kebijakan dalam rangka memenuhi ragam kebutuhan tersebut. Ni'matul Huda mengatakan, secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal.²⁴ Keragaman kepentingan lokal menjadi titik anjak lahirnya pengaturan secara berbeda untuk daerah yang berbeda, dimana hal ini hanya dimungkinkan dalam konsep desentralisasi.

Penyelenggaraan desentralisasi yang tidak seragam antar daerah kemudian disebut desentralisasi asimetris.²⁵ Ide desentralisasi asimetris, dimana penyelenggaraan pemerintahan dimungkinkan dilakukan secara berbeda untuk daerah yang berbeda telah tertuang dalam desentralisasi itu sendiri. Hans Kelsen mengatakan,

“Salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata-mata bahwa desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Pertimbangan yang membuat perbedaan tata hukum nasional semacam itu lebih dikehendaki mungkin karena pertimbangan-pertimbangan geografis, nasional, atau keagamaan. Semakin besar teritorial negara, dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosial, maka akan makin diharuskan desentralisasi melalui pembagian teritorial.”²⁶

Desentralisasi asimetris memberikan keleluasaan dan ruang gerak bagi daerah-daerah yang memiliki karakter yang berbeda. Ni'matul Huda mengatakan, melalui desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.²⁷ Keragaman dan kepentingan daerah menjadi fokus perhatian dalam pengembangan desentralisasi asimetris. Paradigma desentralisasi asimetris di Indonesia telah diadopsi sejak awal kemerdekaan. Ni'matul Huda memandang bahwa keberadaan Pasal 18 UUD 1945 merupakan ide desentralisasi asimetris. Ni'matul Huda mengatakan, sejak saat itu (awal kemerdekaan) desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.²⁸ Lebih lanjut, Ni'matul Huda mengatakan, kemudian di tahun 1948 melalui UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui UU No. 13 Tahun 2012, mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, karena Yogyakarta diberi status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁹

Penerapan desentralisasi asimetris terkait sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, tidak saja dapat terlihat dalam praktik di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi DI Yogyakarta. Namun, desentralisasi asimetris dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945. Pasal ini menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Mahkamah Konstitusi memberikan tafsiran atas Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945 dalam putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan,

²⁰ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, 9

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, hlm. 10

²² Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 10

²³ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 168

²⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 58

²⁵ *Ibid.*, hlm. 63

²⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 370

²⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, *Op.Cit.*, hlm. 61

²⁸ *Ibid.*, hlm. 54

²⁹ *Ibid.*

“ Latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk Undang-Undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat.”³⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan penegasan bahwa praktik sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dilakukan melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun melalui sistem perwakilan (melalui DPRD). Kedua sistem ini adalah sama-sama konstitusional berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945. Pilihan atas sistem pengisian jabatan kepala daerah kemudian disesuaikan dengan kehendak masyarakat dan **kondisi di setiap daerah**. Frasa “kondisi di setiap daerah” merupakan ide desentralisasi asimetris, yang mengakomodasi keragaman masing-masing daerah. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi ditegaskan bahwasanya pilihan politik sistem pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan juga “kondisi di setiap daerah”. Bisa saja satu daerah tepat untuk dilakukan sistem pemilihan langsung sementara di daerah lain dilakukan sistem pemilihan melalui perwakilan. Hal inilah yang disebut oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *Opened Legal Policy*.

Pasal 18B ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 juga dipandang sebagai ketentuan pasal yang mencerminkan ide desentralisasi asimetris, dan bahkan ketentuan pasal inilah yang merupakan landasan konstitusional daerah-daerah dengan pengaturan desentralisasi asimetris. Pasal 18B ayat (1) UUD berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (1), pengaturan desentralisasi asimetris diakui dan dihormati oleh Negara. Sehingga apabila ketentuan ini dihubungkan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, dapatlah dikatakan desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia juga mendapat pengakuan dan penghormatan dari Negara.

Desentralisasi asimetris membuka kemungkinan untuk dilakukannya pengaturan secara berbeda terkait sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Kebijakan desentralisasi asimetris tersebut dapat dilihat dari perspektif politik, ekonomi dan hukum. Ni'matul Huda mengatakan, di luar motivasi politik, desain asimetrisme bisa juga dikembangkan dalam kerangka motivasi ekonomi.³¹ Berkaitan dengan hal tersebut, kebijakan desentralisasi asimetris berdasarkan perpektif hukum dipilih untuk kemudian dikembangkan ke dalam konsepsi sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Aspek yuridis, akan disajikan dalam bentuk konsep-konsep desentralisasi asimetris di Indonesia, sehingga memiliki nilai praktis, yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam pembentukan undang-undang sistem pengisian jabatan kepala daerah. Konsep hukum sistem pengisian jabatan kepala daerah inilah yang dimaksudkan sebagai sebuah perskripsi hukum.

Pertama, desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan di Indonesia adalah sah secara konstitusi. Dasar hukum yang terkait dengan desentralisasi asimetris ialah Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI Tahun 1945. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa asas otonomi daerah memiliki kaitan erat dengan demokrasi. Dengan demikian Pasal 18 ayat (4) sepanjang frasa “dipilih secara demokratis”, memiliki kaitan dengan Pasal 18 ayat (2) sepanjang frasa “asas otonomi daerah”. Kedua ketentuan pasal ini tidak dapat dipisahkan dalam kaitan dengan sistem pengisian jabatan kepala daerah menurut asas otonomi daerah. Adapun Pasal 18B ayat (1) UUD, merupakan dasar hukum pengaturan desentralisasi asimetris di Indonesia. Ketiga ketentuan pasal ini merupakan dasar hukum desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

Kedua, desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah memiliki tiga bentuk. Bentuk *pertama*, sistem pengisian jabatan kepala daerah yang berlandaskan pada Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945. Bentuk *kedua*, Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI Tahun 1945. Bentuk *ketiga*, Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI Tahun 1945. Desentralisasi asimetris bentuk pertama, sebagai dasar hukum pengaturan sistem pengisian jabatan kepala daerah terkait sistem pemilihan langsung oleh rakyat atau sistem pemilihan melalui DPRD. Desentralisasi asimetris bentuk kedua, sebagai dasar hukum pengaturan sistem pengisian jabatan kepala daerah yang bukan melalui sistem pemilihan, namun didasarkan pada kehendak dan kemandirian daerah.

Ketiga, desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah merupakan desentralisasi teritorial yang berorientasi kepada karakteristik daerah, dan tidak dipandang sebagai desentralisasi fungsional. Sehingga dalam hal ini, satuan pemerintahan yang mengurus kepentingan daerah adalah satuan pemerintahan daerah berasaskan kedaerahan, bukan satuan pemerintahan daerah yang berdasarkan asas keahlian.

Keempat, dalam desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah tidak terdapat “keikutsertaan” Pemerintah Pusat ataupun pemerintah atasan dalam menentukan pejabat kepala daerah.

³⁰ Lihat, Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Hal. 55

³¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Op.Cit.*, hlm. 71

Dalam desentralisasi asimetris, “keikutsertaan” pemerintah pusat maupun pemerintah atasan dalam menentukan pejabat kepala daerah tidak dibenarkan.

Kelima, desentralisasi asimetris sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dapat dilakukan secara berbeda antara daerah Provinsi dengan daerah kabupaten / kota yang ada di dalam daerah Provinsi itu sendiri. Provinsi DI Yogyakarta diatur secara berbeda dengan wilayah kabupaten dan kota di Provinsi DI Yogyakarta. Provinsi dan kabupaten / kota masing-masing diselenggarakan berdasarkan asas otonomi daerah. Lain hal dengan Provinsi DKI Jakarta, dimana Provinsi diselenggarakan menurut asas otonomi daerah, sementara kabupaten / kota diselenggarakan menurut asas dekonsentrasi. Namun, dapat juga diatur bahwasanya, provinsi diselenggarakan menurut asas dekonsentrasi sementara daerah kabupaten / kota diselenggarakan menurut asas otonomi daerah.

IV. KESIMPULAN DAN SARANA

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan perundang-undangan derivasi ataupun penjabatan asas Otonomi Daerah terhadap aturan hukum sistem pengisian jabatan kepala daerah tampak pada sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan rakyat daerah baik secara langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD.
2. Asas Otonomi melahirkan sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat daerah. Dalam hal ini dua ketentuan Pasal ini, tidak dapat dipisahkan dalam menjelaskan perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Pasal 18 ayat (2) tentang Otonomi Daerah, dan Pasal 18 ayat (4) tentang pemilihan demokratis
3. Daerah Indonesia yang beranekaragam dengan karakter yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain melahirkan konsep desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris tidak hanya menyangkut perihal urusan pemerintahan belaka, namun juga menyangkut perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah. Desentralisasi asimetris di Indonesia adalah sah secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI Tahun 1945.

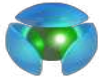
B. Saran

1. Pembentukan hukum harus mengacu kepada struktur hukum, bahwa berbagai aturan hukum, ketentuan pasal perundang-undangan dapat dikembalikan kepada asas hukum sebagai pondasi hukum.
2. Konstitusionalitas undang-undang adalah nilai utama pembentukan undang-undang. Saat ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2015, tidak mencantumkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum undang-undang, sehingga seharusnya legislator mencantumkan Pasal 18 ayat (2) sebagai dasar pertimbangan hukum pengisian jabatan kepala daerah.
3. Kebijakan otonomi daerah lahir dari keragaman urusan pemerintahan di daerah. Keragaman tersebut termasuk juga keragaman urusan pemerintahan antara daerah-daerah. Oleh karena itu, pengaturan perihal pemerintahan daerah harus melihat karakteristik daerah masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence). Volume 1 Pemahaman Awal*. Jakarta: Kencana. 2012
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. 2008
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pres. 2010
- Bruggink, J.J.H.. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa: Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1996
- Hart, H.L.A. *Konsep Hukum*. Penerjemah: M. Khozim. Bandung: Nusa Media. 2011
- _____. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*. Bandung: Nusa Media. 2014
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi, Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. 2007
- _____. *Teori Umum Hukum Dan Negara*. Penerjemah: H. Somardi. Jakarta: Bee Media Indonesia. 2007
- _____. *Hukum Tatanegara*. Bandung: Mandar Maju. 2008



- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. 2005
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Edisi Revisi. Jakarta: Grasindo. 2007
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2014
- Thompson, Brian. *Textbook On Constitutional And Administrative Law*. London: Blackstone Press Limited. 1997

B. Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

C. Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013