

TESIS

**EFEKTIVITAS HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH OLEH KEPALA DAERAH TERPILIH DARI JALUR
PERSEORANGAN DI KABUPATEN GOWA**

***LEGAL EFFECTIVENESS OF REGIONAL GOVERNMENT
ADMINISTRATION BY ELECTED REGIONAL HEADS FROM INDIVIDUAL
CANDIDATES IN GOWA REGENCY***



Oleh:

THANSRI GAZALI SYAHFEI

B012181088

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**EFEKTIVITAS HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
OLEH KEPALA DAERAH TERPILIH DARI JALUR PERSEORANGAN
DI KABUPATEN GOWA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

THANSRI GAZALI SYAHFEI

B012181088

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN

**EFEKTIVITAS HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH OLEH KEPALA DAERAH TERPILIH DARI JALUR
PERSEORANGAN DI KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh

**THANSRI GAZALI SYAHFEI
B012181088**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 7 Juli 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH., MH., DFM
NIP. 196108281987031003


Dr. Muh Hasrul, SH., MH., M.A.P
NIP. 198104182002121004

Ketua Program Studi

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Thansri Gazali Syahfei
NIM : B012181088
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **EFEKTIVITAS HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH KEPALA DAERAH TERPILIH DARI JALUR PERSEORANGAN DI KABUPATEN GOWA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam *daftar pustaka*.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 7 Juli 2022

Yang membuat pernyataan,



Thansri Gazali Syahfei
NIM. B012181088

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil alamin segala puji atas segala keridhoan Allah S.W.T yang senantiasa memberikan Kesehatan dan petunjuk kepada dalam menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis ini. Dalam penulisan tesis ini menyadari masih terdapat kekurangan dan ketidaksempurnaan, oleh karena itu besar harapan penulis semoga tesis ini dapat memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Melalui tulisan ini, penulis hendak menyampaikan rasa terima kasih kepada kedua orang tua penulis, kedua mertua penulis, istri dan anak penulis tercinta, saudara-saudara dan kakak ipar penulis yang senantiasa memberikan dukungan berupa doa dan motivasi serta materi dalam penulisan tesis ini yang sampai kapanpun penulis tidak mampu untuk membalasnya.

Ucapan terima kasih yang sangat tulus dan mendalam serta dengan doa penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku Pembimbing Utama dan Ketua Komisi Penasehat. DR Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P. selaku Pembimbing Pendamping dan selaku Sekertaris Komisi Penasehat yang dengan segala ketulusan, keikhlasan dan kesabaran serta memberikan motivasi, arahan dan petunjuk kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Selain itu penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya disertai dengan doa yang tulus kepada berbagai pihak yang telah mendukung dan membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung, baik dukungan moril maupun materil antara lain kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu M.A.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum.
3. Dosen Penguji Prof. Dr Marthen Arie, S.H., M.H, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si, Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H yang senantiasa memberikan saran dan motivasi bagi penullis hingga tesis ini bisa terselesaikan dengan baik.
4. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Dr. Hasbir Paseranggi, S.H., M.H.
5. Para Guru Besar dan seluruh Dosen yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menempuh pendidikan Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
6. Para Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang senantiasa memberikan bantuan di bidang administrasi selama penulis menempuh pendidikan Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

7. Bupati Kabupaten Gowa Bapak DR. Adnan Purichta Ichsan YL, S.H., M.H., yang senantiasa membantu dan memberikan motivasi kepada penulis baik sebagai narasumber maupun sebagai kepala daerah Kabupaten Gowa dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
8. Segenap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Gowa, Bapak Ramli Siddik Dg Rewa, H. Anwar Usman, Muhammadiyah Dg Rate, Muh Natsir Dg Segar, HM Basir Dg Bella, Ibu Irmawati Haeruddin yang telah meluangkan waktu sebagai narasumber dalam tahap penelitian tesis penulis.
9. Dr. Andi Fadli Natsif, S.H., M.H dan Dr.Arqam Azikin, M.Si, selaku akademisi yang telah meluangkan waktunya sebagai narasumber serta memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
10. Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gowa Bapak Dr. Salam, M.Pd yang telah meluangkan waktunya sebagai narasumber pada tahap penelitian tesis penulis.
11. Kepala Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa Bapak Mahmuddin, S.T., M.H.
12. Segenap Staf Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa yang telah membantu dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan penelitian tesis ini.

13. Pengurus Laskar Merah Putih (LMP) Marcab Gowa, Pengurus KNPI Gowa, dan Pengurus HIPMA Gowa yang telah meluangkan waktu dan membantu penulis dalam pada tahap penelitian tesis penulis.
14. Letting salis 09 nascok, riza, rizal, asdi, Lukman, letting Hakim 2012, MPR 2015, MPA 45 Makassar, CLAT, UKM Manuver Bosowa yang selalu memberi doa dan dukungan dan bantuan materi kepada penulis.

Akhir kata penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan ini namun penulis berharap agar kritik dan saran dari pembaca yang bersifat membangun dan konstruktif sangat diharapkan oleh penulis untuk menghasilkan karya tulis maupun penelitian yang lebih baik lagi dan semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Ilmu Hukum Tata Negara serta berguna bagi masyarakat luas.

Makassar, 7 Juli 2022



Thansri Gazali Syahfei
NIM.B012181088

ABSTRAK

Thansri Gazali Syahfei, “Efektivitas Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Kepala Daerah Terpilih dari Jalur Perseorangan di Kabupaten Gowa” dibawah bimbingan **Andi Pangerang Moenta** dan **Muh. Hasrul**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah yang terpilih dari jalur perseorangan.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Gowa. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum sosiolegal. Teknik pengumpulan data didapatkan melalui wawancara, studi literatur, dan pengamatan. Jenis dan sumber data yaitu data primer yaitu data yang diperoleh langsung dilapangan dengan melakukan wawancara langsung berupa tanya jawab, studi literatur yaitu data yang diperoleh penulis dari dokumen yang berkaitan dengan dengan masalah penelitian yaitu, buku-buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian (1) efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di bidang hukum dan pendidikan telah berjalan dengan baik dan efektif. Kepala daerah Kabupaten Gowa melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala daerah Kabupaten Gowa telah menetapkan sejumlah peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah untuk menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan sedangkan dibidang pendidikan kepala daerah Kabupaten Gowa mempunyai 5 program prioritas yang didukung dengan alokasi APBD sebesar 20%. (2) implikasi dukungan partai politik dan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa sangat baik dikarenakan adanya Pola komunikasi yang baik dijalankan oleh kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta pelibatan partisipasi masyarakat dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.

Kata Kunci: Efektivitas Hukum, Pemerintahan Daerah, Perseorangan

ABSTRACT

Thansri Gazali Syahfei, "Legal Effectiveness of Regional Government Administration by Elected Regional Heads from Individual Candidates in Gowa Regency" under the guidance of **Andi Pangerang Moenta** and **Muh. Hasrul**.

This study aimed to analyze the legal effectiveness of regional government administration by elected regional heads from individual candidates.

This research was *Sociolegal* legal research, and it was carried out in Gowa Regency. Data collection techniques were obtained through interviews, literature studies, and observations. Types and data sources consisted of primary data; it was obtained directly by conducting direct interviews with questions and answers. And then, literature studies; data obtained from documents related to research problems such as books, journals, laws, and regulations.

The research result was (1) Legal Effectiveness the administration of regional government, in terms of law and education, has been running well and effectively. The regional head of the Gowa Regency carries out his duties, authorities, and obligations under the provisions of the legislation. The regional head of the Gowa Regency has established some regional regulations and regional head regulations to carry out regional autonomy and assistance tasks. Meanwhile, in education, the regional head of Gowa Regency has five priority programs supported by a 20% Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) allocation. (2) Implication The support of political parties and the community for the implementation of regional government in Gowa Regency is very good due to a good communication pattern carried out between the regional head and the Regional People's Representative Council (DPRD), as well as the involvement of community participation in every aspect of regional government administration in Gowa Regency.

Keywords: Legal Effectiveness, Local Government, Individual candidate

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Hak Konstitusional Calon Perseorangan	13
B. Partai Politik.....	15
1. Peran Partai Politik Dalam Proses Politik.....	17
2. Institusionalisasi Sistem Kepartaian	18
C. Fase Perubahan Dasar Hukum Pemerintahan Daerah ..	21
1. Fase I (1945-1948)	22
2. Fase II (1948-1957)	23
3. Fase III (1957-1965)	23

4. Fase IV (1965-1974)	24
5. Fase V (1974-1999)	25
6. Fase VI (1999-2004)	25
7. Fase VII (2004-2014)	25
8. Fase VIII (2014-Sekarang)	26
D. Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung	27
E. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	28
1. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	28
2. Kewajiban dan Hak Kepala Daerah.....	31
F. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).....	31
1. Fungsi DPRD	31
2. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota	32
G. Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD	34
H. Landasan Teori.....	36
1. Teori Pemisahan Kekuasaan	36
2. Teori Efektivitas Hukum	39
3. Teori Hukum Pembangunan	43
4. Teori Partisipasi	46
I. Kerangka Pikir	48
Bagan Kerangka Pikir.....	51
J. Definisi Operasional.....	52
BAB III METODE PENELITIAN	54
A. Jenis Penelitian.....	54
B. Pendekatan Masalah	54
C. Lokasi Penelitian.....	55
D. Populasi dan Sampel.....	56
1. Populasi	56
2. Sampel.....	56
E. Jenis dan Sumber Data	56
1. Data Primer.....	56

2. Data Sekunder	57
F. Teknik Pengumpulan Data	57
G. Teknik Analisis Data	58
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	59
A. Efektivitas Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Kepala Daerah Terpilih dari Jalur Perseorangan di Kabupaten Gowa.....	59
1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Gowa di Bidang Hukum.....	59
2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Gowa Bidang Pendidikan	102
B. Implikasi Dukungan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Kepala Daerah Terpilih dari Jalur Perseorangan di Kabupaten Gowa	130
1. Dukungan Partai Politik	130
2. Dukungan Masyarakat	142
BAB V PENUTUP.....	156
A. Kesimpulan.....	156
B. Saran.....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	158

DAFTAR TABEL

- Tabel 4.1.1** Jumlah Perda Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2016-2020.
- Tabel 4.1.2.** Daftar Nama-nama Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2016.
- Tabel 4.1.3** Daftar Nama-nama Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2017.
- Tabel 4.1.4** Daftar Nama-nama Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2018.
- Tabel 4.1.5** Daftar Nama-nama Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2019.
- Tabel 4.1.6** Daftar Nama-nama Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2020.
- Tabel 4.1.7** Jumlah Peraturan Bupati Gowa Periode 2016-2021.
- Tabel 4.2.1** Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- Tabel 4.2.2** Daftar Pagu Anggaran Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gowa Tahun 2016-2021.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara yang demokratis menjamin sepenuhnya tentang kepentingan rakyat serta perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Untuk itu, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis maka diperlukan sebuah aturan bernegara yang umumnya disebut konstitusi (hukum dasar atau Undang-Undang Dasar negara). Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam menjalankan kekuasaan negara. Di samping itu, demokrasi sebagai sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, maupun sebagai mekanisme pembentukan pemerintahan hanya dapat terwujud jika terdapat jaminan hak asasi manusia. Untuk menjalankan demokrasi tersebut harus ada jaminan kebebasan berkeyakinan, berpendapat, dan berserikat. Dalam hal ini kebebasan dalam memilih para pemimpin untuk dapat menyuarakan aspirasinya agar dapat menjadi sebuah kebijakan negara.¹

¹ Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, 2019. *Presidential Threshold" Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan Dalam Tata Hukum di Indonesia* ", Setara Press, Malang. hal. 32 et seq.

Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu.²

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari peran partai politik. Kualitas partai politik sebagai salah satu institusi demokrasi akan memengaruhi kualitas sistem kepartaian yang terbentuk. Meskipun sistem kepartaian yang terbentuk cenderung sederhana, dalam arti hanya terdiri atas beberapa parpol saja, tetapi jika kualitas partai-partai tersebut buruk, maka praktik demokrasinya pun cenderung akan buruk pula. Artinya, ketika sistem multipartai sederhana terbentuk sudah tentu tidak secara otomatis bisa memperkuat atau memperbaiki kualitas demokrasi, selama kualitas dari partai-partai politik itu sendiri tidak membaik. Sehingga, harus ada kerja bersama yang dilakukan supaya kualitas partai politik meningkat sehingga pada akhirnya turut mendorong peningkatan kualitas sistem kepartaian.

Partai politik yang identik dengan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami perubahan bentuk lebih kurang delapan tahapan hingga

² Mochtar Mas'oeed, 1999. *Negara Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hal. 6.

bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Lebih dari setengah abad pembagian tahapan pemerintahan yang berdasar pada masa berlakunya undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah secara umum. Setiap fase pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang.³

Pemilihan kepala daerah langsung atau yang sering disebut dengan Pilkada merupakan salah satu bentuk demokrasi yang tampil di hadapan kita sejak medio 2005 lalu. Pilkada merupakan mekanisme pemilihan langsung pemimpin eksekutif di daerah, mulai dari walikota, bupati, hingga gubernur. Keterlibatan warga dalam pemilihan kepala daerah mereka masing-masing sudah tentu memberikan kebermanfaatan bagi daerah. Dengan asumsi bahwa mereka yang dipilih merupakan representasi dari pilihan rakyat. Oleh karena itu, kesejahteraan yang diidamkan oleh warga di suatu daerah dapat berwujud apabila mereka memilih calon kepala daerah yang memang memprogramkan kesejahteraan daerah, bukan yang lainnya. Pilkada juga menyediakan ruang yang luas dan waktu yang panjang bagi warga untuk memilih calon-calon kepala daerah melalui kedekatan geografi dan histori dengan sang calon. Jejak rekam negatif yang dimiliki oleh seorang calon, misalnya, tentu akan menyulitkan dirinya untuk dipilih

³ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018. *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Depok. hal. 5.

oleh warga, kecuali bagi pemilih yang tidak rasional atau *voters* yang benar-benar tidak tahu.⁴

Pilkada langsung sebagai bagian tidak terpisahkan dari berlangsungnya proses demokratisasi pada tingkat lokal merupakan suatu momentum bagi rakyat untuk memilih kepala daerahnya secara langsung, bebas, menurut hati nuraninya, tanpa tekanan dan campur tangan serta politisasi dari pihak-pihak tertentu. Sejak digulirkannya pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada langsung) dengan berdasar pada ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Sulawesi-selatan, sejak tahun 2005 dilaksanakan pemilihan kepala daerah yang keseluruhan calon kepala daerah diusulkan melalui jalur partai politik, sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 ayat (1) yang masih berlaku saat itu meliputi: Kabupaten Gowa, Luwu Utara, Luwu Timur, Tana Toraja, Barru, Soppeng, Selayar, Maros, Bulukumba, dan Kabupaten Pangkep.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 Tanggal 24 juli 2007 memunculkan kompetisi baru dengan kualitas lebih ketat antara calon perseorangan dengan calon yang diusulkan oleh partai politik. Keputusan tersebut didasarkan Undang-Undang Dasar Tahun

⁴ Leo Agustino, 2009. *Pilkada Dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hal. viii-ix.

1945 Pasal 27 ayat (1) menyatakan” segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” dan Pasal 28D ayat (3) menyatakan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Dengan demikian partai politik bukan lagi jalan satu-satunya menuju kekuasaan. Parpol tidak lagi menjadi kendaraan yang *super-eksklusif* dalam setiap pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 telah dicantumkan kedalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan pertimbangan untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintahan daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan. Pasal 59 ayat (1) menyatakan peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan hanya di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, melainkan peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat melalui calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang dengan memenuhi syarat dukungan tertentu.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Gowa telah dilaksanakan sebanyak 3 kali pemilihan. Pemilihan

dilaksanakan pertama kali tahun 2005 yang diikuti 4 pasangan calon yang keseluruhan pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pilkada pada tahun 2010 di ikuti oleh 4 pasangan calon. Pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik berjumlah 2 pasangan calon, sedangkan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang juga berjumlah 2 pasangan. Pemilihan kepala daerah untuk tahun 2015 di Kabupaten Gowa di ikuti 5 pasangan calon bupati dan wakil bupati. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang di usulkan melalui partai politik atau gabungan partai politik berjumlah 3 pasangan calon, sedangkan pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang terdapat 2 pasangan calon perseorangan.

Pemerintahan daerah atau di negara-negara barat dikenal dengan dalam penyelenggaraan pemerintahannya memiliki otonomi yang didasarkan pada asas, system, tujuan, dan landasan hukum. Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memmanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁵

⁵ Josef Mario Monteiro, 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Jakarta. hal. 1.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁶ Kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas kepala daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi, kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten, dan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah kota. Adapun kepala daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi yaitu gubernur dan wakil gubernur. Kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten yaitu bupati dan wakil bupati. Sedangkan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah kota yaitu walikota dan wakil walikota.⁷

Terpilihnya kepala daerah dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa, bukan menjadi hal yang baru di Indonesia, beberapa daerah sebelumnya telah dipimpin oleh kepala daerah dari jalur perseorangan untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah. Irwandi Yusuf merupakan Gubernur terpilih untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2007-2012 yang menjadi kepala daerah pertama di Indonesia yang menang melalui jalur perseorangan. Keberhasilan Irwandi kemudian disusul oleh pasangan Christian N Dillak-Zacharias P Manafe di Rote Ndou, Nusa Tenggara Timur pada tahun 2008, O.K. Arya Zulkarnain dan Gong Martua Siregar yang terpilih

⁶ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ *Op.cit.*, Andi Pangerang Moenta dan Syafaa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Pemerintahan....*, hal. 26.

sebagai Bupati dan Wakil Bupati Batubara, Sumatra Utara. Serta satu paslon di Garut juga terpilih yakni pasangan Aceng Fikri-Dicky Chandra.

Adanya sejumlah pasangan calon perseorangan yang mampu memenangkan pemilihan kepala daerah di beberapa wilayah di Indonesia termasuk di Kabupaten Gowa membuat terdapat sejumlah anggapan bahwa kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan akan kesulitan memimpin urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, bahkan terdapat anggapan bahwa kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan akan mengalami hambatan terkait dengan dukungan partai politik melalui wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) meskipun calon perseorangan ini telah mendapat dukungan awal dari masyarakat berupa dukungan langsung sebagai salah satu syarat pada saat tahapan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu dukungan partai politik merupakan hal paling fundamental dan sangat strategis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan kebijakan tersebut harus juga disertai dengan adanya landasan hukum pemerintah daerah yaitu produk hukum daerah berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang proses pembentukan produk hukum tersebut melibatkan dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terkait dengan hal tersebut kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan sebagai bagian dari unsur penyelenggara daerah

diarahkan untuk mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dengan melihat potensi daya saing daerah berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah yang di pimpinnya. Kepala daerah juga harus mampu meningkatkan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerahnya, atau antara daerahnya dengan daerah lain dengan memperhatikan potensi daerahnya, serta mampu melihat peluang dan tantangan saat terjadinya persaingan global dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan dari isu-isu diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul” **Efektivitas Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Kepala Daerah Terpilih dari Jalur Perseorangan Di Kabupaten Gowa.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa?
2. Bagaimanakah Implikasi dukungan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa.
2. Untuk mengetahui Implikasi dukungan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis, dengan penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya bidang ilmu Hukum Tata Negara.
2. Manfaat Praktis
 - a. Secara praktis, penelitian ini juga dapat memperluas dan meningkatkan pengetahuan penulis maupun masyarakat terkait dengan dasar hukum diperbolehkannya calon perseorangan, dan kemampuan kepala daerah dari jalur perseorangan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pihak terkait dengan kepala daerah dari jalur perseorangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Tesis “Calon Independen Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia “, Oleh Agus Riyanto, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia Tahun 2008. Penelitian ini membahas tentang ruang lingkup Pemilu dan Pilkada di Indonesia dan kedudukan calon independent di Indonesia setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-V/2007, sedangkan penulis membahas terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa oleh kepala daerah yang terpilih melalui jalur perseorangan. Aspek pembahasan terkait dengan produk hukum daerah, aspek pendidikan dan dukungan partai politik dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.
2. Tesis” Pertanggungjawaban Kepala Daerah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar”. Oleh Putera Astomo, Program Pasca sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2011. Penelitian ini membahas terkait dengan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Polewali Mandar tahun 2004-2009, sedangkan penulis membahas terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa oleh kepala daerah yang terpilih melalui jalur perseorangan. Aspek pembahasan terkait dengan produk hukum daerah, aspek pendidikan dan

dukungan partai politik dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.

3. Jurnal” Implikasi Calon Perseorangan sebagai Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah” oleh Retno Saraswati dalam eJournal.undip.ac.id tahun 2010. Peneleitian ini membahas terkait kemampuan kepala daerah di Indonesia yang berasal dari calon perseorangan. sedangkan penulis membahas terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa oleh kepala daerah yang terpilih melalui jalur perseorangan. Aspek pembahasan terkait dengan produk hukum daerah, aspek pendidikan dan dukungan partai politik dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Gowa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Konstitusional Calon Perseorangan

Wacana calon perseorangan (independen) dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) akhirnya memperoleh legitimasi oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Bermula wacana calon independent hanya menjadi sebuah diskursus yang sering menjadi berita di media massa. Kemudian menjadi semakin intens dibicarakan ketika Lalu Ranggalawe seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat, mengajukan uji materi (*judicial review*) terhadap ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang mengatur mengenai hanya partai atau gabungan partai politik (parpol) saja yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah (Pasal 56). Dasar gugatan lalu Ranggalawe mengatakan bahwa ketentuan UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 (konstitusi) karena menghalangi hak-hak konstitusional seseorang untuk menjadi kepala daerah.⁸ “*General election is one manifestation of a democratic system of state administration*”⁹ (pemilihan umum merupakan salah satu manifestasi suatu pemerintahan negara yang memiliki sistem demokratis).

⁸ Fadli Andi Natsif, 2018. *Ketika Hukum Berbicara*, Prenadamedia Group, Jakarta. hal. 126.

⁹ Ratna Dewi Pettalolo, Aminuddin Ilmar, Andi Pangerang Moenta, Anwar Borahima, 2016. *The Nature of General Election Supervisory Board (Bawaslu) as the Guardian of the*

Secara konstitusional memang terdapat peluang hak perseorangan untuk ikut mencalonkan diri dalam pilkada. Putusan MK ini merupakan terobosan dalam memajukan dunia demokrasi. Selama ini diketahui parpol menjadi dominan dalam menentukan kehidupan berdemokrasi. Hampir di setiap ranah kehidupan demokrasi, parpol memegang peranan satu-satunya yang menentukan. Di dalam ranah pilar kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif selalu ada ruang peran parpol untuk “bermain”, sehingga memperkuat asumsi bahwa politik (instrument tujuan keberadaan partai) selalu menjadi panglima dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁰

Putusan MK yang mengakomodasi calon perseorangan untuk ikut pilkada merupakan aktualisasi hak-hak konstitusional setiap warga negara (rakyat) dalam pemerintahan. Hal ini sangat jelas tercantum dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Ketentuan ini yang menjadi pertimbangan utama bagi MK dalam Putusan Nomor 5/PUU-V/2007, yang salah satu kesimpulannya mengatakan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol yang diatur dalam UU Pemda tidaklah menghilangkan hak perseorangan untuk menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian

People's Sovereignty, International Policy Review, E-ISSN 1088-7326 Vol 2, No, 11. hal. 36.

¹⁰ *Op. Cit.* hal. 126 et seq.

dalam putusan tersebut MK juga berpendapat karena calon perseorangan sudah diterapkan dalam pilkada di Aceh seperti yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka untuk menghindari dualisme pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD Negera Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis, sehingga calon perseorangan juga merupakan implementasi dari ketentuan konstitusi tersebut. Dengan kata lain apabila calon perseorangan tidak diakomodasi malah dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD 1945.¹¹

B. Partai Politik

Berjalannya suatu pemerintahan negara pasti tidak terlepas dari adanya sebuah sistem politik yang menopang sehingga dapat menata dan mengatur serta mendukung berlangsungnya proses bernegara tersebut secara tertib dan teratur. Oleh karena itu, sistem politik menjadi penting sebagai sebuah landasan untuk kelangsungan sebuah proses bernegara. Sistem politiklah yang seringkali menjadi tolak ukur dalam melihat kemajuan dalam bernegara, sehingga negara yang maju dapat dipastikan bahwa sistem politik di dalamnya telah tertera dengan baik. Mengapa sistem politik menjadi sangat penting dan menentukan oleh karena, di dalamnya pula terdapat peran dari partai politik sebagai salah

¹¹ *Ibid*, hal. 127.

satu unsur penting dari infrastruktur politik yang memungkinkan bekerjanya proses politik dalam negara. Untuk itu, sistem politik dapat diartikan sebagai suatu mekanisme dari seperangkat fungsi, di mana fungsi-fungsi tersebut melekat pada suatu infrastruktur politik, dan yang keberadaannya dalam rangka pelaksanaan dan pembuatan kebijakan pemerintah yang mengikat masyarakat.¹²

Menurut Hamid Hussein, dkk dimuat dalam artikel *Journal of Law, Hukum Policy and Globalization* mengemukakan bahwa:

In Indonesia, the existence of the political party is form of freedom of expression for association and freedom of assembly, which is existence derivative of freedom of thought and freedom of expression therefore, the freedom of association is deemed as various forms political activity in the political party, which is in accordance with the laws and is protected through the Indonesian Constitution. This is an effort for manifestation of life nation that is strong, just-prosperous, as well democracy based on the way.¹³

Menurut Hamid Hussein dkk, keberadaan partai politik merupakan salah satu bentuk kebebasan berpendapat dan kebebasan berkumpul yang merupakan bagian dari kebebasan berfikir dan kebebasan mengungkapkan pendapat. Oleh karena itu, kebebasan berkumpul merupakan bagian dari kegiatan politik dalam partai politik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dilindungi oleh

¹² Aminuddin Ilmar, 2014. *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar. hal. 223 et seq.

¹³ Hamid Hussein, Marwati Riza, Andi Pangerang Moenta, Anshori Ilyas, 2018. *Implementation of Functions of Political Party in Indonesian Constitutional Systems*, Journal of Law, Policy and Globalization ISSN 2224-3240 (Paper), ISSN 2224-3259 (Online), Vol 80. hal. 146.

konstitusi Indonesia. Hal ini merupakan perwujudan dalam kehidupan yang kuat, adil Makmur, serta berdemokrasi berdasarkan hukum.

1. Peran Partai Politik Dalam Proses Politik

Sebelum memaparkan seperti apa peran dan fungsi partai politik dalam proses politik bernegara maka terlebih dahulu akan dikemukakan pengertian dari apa yang dimaksud dengan partai politik itu sendiri agar pengertian dan pemahaman kita tentang peran dan fungsi partai politik dalam politik bernegara khususnya dalam mendukung pemerintahan yang berdaulat bisa terpahami dengan baik pula. Kalau kita membuka dan membaca literatur ilmu politik maka di situ jelas dikemukakan bahwa keberadaan partai politik itu sendiri telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik bernegara modern. Dijelaskan pula bahwa hampir dapat dipastikan keberadaan partai-partai politik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah sistem politik bernegara yang dianut oleh sebuah negara, baik itu sebuah sistem politik bernegara yang otoriter sifatnya. Hal itu ditegaskan oleh Sigmund Neumann (1963:352) yang mengartikan, bahwa partai politik sebagai sebuah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian, keberadaan

partai politik merupakan perantara atau intermediasi kepentingan-kepentingan politik yang ada di dalam negara dengan menghubungkan antara kekuatan ideologi sosial dengan kelembagaan pemerintahan yang ada guna mewujudkan suatu tindakan politik di dalam proses bernegara.¹⁴

Dalam sebuah negara yang demokratis sifatnya maka keberadaan partai politik sangatlah menentukan khususnya dalam menyelenggarakan berbagai peran dan fungsinya yaitu:¹⁵

- a. Fungsi artikulasi kepentingan
- b. Fungsi agregasi kepentingan
- c. Fungsi pendidikan politik
- d. Fungsi rekrutmen politik
- e. Sebagai sarana kontrol bagi pemerintah

2. Institusionalisasi Sistem Kepartaian

Mainwaring dan Schully dua ilmuwan yang banyak dikutip dalam diskursus soal institusionalisasi sistem kepartaian. Mereka mengonsepan, bahwa demokrasi yang kuat adalah ketika ditopang oleh sistem kepartaian yang terinstitusionalkan.¹⁶

¹⁴ *Op. Cit.*, hal. 225.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Lihat Scott Mainwaring, 1999. *Presidensialism, Multyparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, Work Paper. hal. 25-39. Dalam M. Rifqinizamy Karsayuda, 2015. *PartaiPolitik Lokal Untuk Indonesia "Kajian Yuridis Ketatanegaraan Pembentukan Partai Politik Lokal Di Indonesia Sebagai Negara Kesatuan"*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. hal. 114.

1. Sistem Partai-Tunggal

Pola partai-tunggal terdapat di beberapa negara Afrika (Ghana di masa Nkrumah, Guinea, Mali, Pantai Gading), Eropa Timur dan RRC. Suasana kepartaian dinamakan *non-kompetitif* oleh karena partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu. Kecenderungan untuk mengambil pola sistem partai-tunggal disebabkan karena di negara-negara baru itu, kondisi politiknya menghendaki pimpinan negara sering dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan pelbagai golongan, daerah serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya.¹⁷ Dalam konteks itu, negara yang paling dianggap berhasil untuk meniadakan partai-partai lain ialah Uni Soviet.¹⁸

2. Sistem Dwi-Partai

Di Inggris saat ini, di samping dua partai yang ada, yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif hadir pula partai-partai politik lain seperti Partai Liberal Demokrat. Pengaruh partai demikian memang terbatas jika dilihat dari perolehan suaranya di Parlemen, hanya saja ia menjadi signifikan dalam berbagai pengambilan kebijakan pada saat terjadi perbedaan perolehan

¹⁷ *Ibid.*, hal. 117. Lihat Juga Miriam Budiarjo, 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta. hal. 398.

¹⁸ *Ibid.*

suara yang cukup tipis antara dua partai besar tersebut. Dalam situasi demikian, partai pemenang harus melakukan koalisi dengan partai-partai kecil ini. Di Inggris pula, bahkan dikenal keberadaan partai politik lokal, khususnya bagi Irlandia yang mendapatkan otonomi khusus dan bagi daerah-daerah lain yang diberikan devolusi kekuasaan (*devolution of power*).¹⁹

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum). Dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian, jelaslah di mana letaknya tanggung jawab mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi.

3. Sistem Multi-Partai

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman dalam komposisi masyarakat menjerus ke berkembangnya sistem multi-partai. Di mana perbedaan ras, agama, suku bangsa adalah kuat, golongan-golongan masyarakat lebih cenderung untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatas (primordial) tadi dalam satu wadah saja. Dianggap dalam pola multi-partai lebih mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Sistem multi-partai diketemukan di Indonesia, Malaysia, Negeri Belanda, Prancis, Swedia dan sebagainya.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, hal. 118. Lihat juga Sigit Pamungkas, 2012. *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta. hal. 207.

²⁰ *Ibid.*

Sistem multi-partai, apalagi kalau digandengkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif sehingga peranan badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini disebabkan oleh karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan partai-partai lainnya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai koalisi lainnya dapat ditarik kembali.²¹

C. Fase Perubahan Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Sejarah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dimulai sejak berdirinya negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945.²² Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 menimbulkan beberapa interpretasi yaitu; pertama, negara Indonesia yang merupakan sebuah negara kesatuan menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah dan memberikan otonomi kepada daerah-daerah; kedua, daerah-daerah tersebut terdiri atas besar dan daerah kecil, yang

²¹ *Ibid.*

²² Suharizal dan Muslim Chaniago, 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta. hal. 67.

kemudian didalam penjelasannya ditentukan antara lain propinsi yang akan dibagi dalam daerah kecil yang disebut dengan kabupaten dan kota.²³

1. Fase I (1945-1948)

Dalam fase ini belum terdapat aturan secara jelas yang mengatur pemerintahan daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain itu digunakan pula aturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah (KND).²⁴

Pada akhirnya PPKI berhasil merumuskan kebulatan pendapat dalam berbagai hal tentang pemerintahan daerah,²⁵ diantaranya Untuk sementara waktu daerah Indonesia dibagi dalam provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur. Provinsi-provinsi tersebut ialah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil dan Provinsi dibagi dalam Keresidenan yang dikepalai oleh Residen.

²³ *Ibid.* hal 68, Lihat juga Syauckani HR. dkk, 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hal. 59.

²⁴ *Ibid.* hal. 5.

²⁵ *Ibid.* lihat juga The Liang Gie, 1993. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. hal. 42.

2. Fase II (1948-1957)

Pada fase ini berlaku Undang-Undang Pokok Nomor. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 dengan terdapatnya hal terkait sistem otonomi.

Terpisahnya organ legislatif (DPRD) dan eksekutif daerah (DPD) serta diposisikannya DPRD sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan daerah dengan wewenang yang luas dibanding dengan BPRD, memberikan konsekuensi yang strategis dalam skala mikro dan makro. Dalam skala mikro, berarti pemerintah pusat memberikan kepercayaan besar kepala daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingannya, sedangkan dalam skala makro yaitu membuktikan kepada dunia luar bahwa Indonesia yang baru merdeka pemerintahannya diselenggarakan secara demokratis.²⁶

3. Fase III (1957-1965)

Undang-Undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah Swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah swapraja dan daerah Swatantra terdapat tiga

²⁶ *Ibid.* hal. 8, Lihat Juga Andi Pangerang Moenta, 1999. *Prinsip Permusyawaratan Rakyat dan Implementasinya dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Universitas Padjadjaran, Bandung. hal. 233.

tingkatan yang derajatnya dari bawah keatas yang berhak mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya.

Sistem otonomi yang dianut UU No. 1 Tahun 1957 memperkenalkan konsep yang berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 yaitu sistem otonomi riil, yang dalam penjelasan umumnya disebut “sistem rumah tangga nyata”.²⁷

4. Fase IV (1965-1974)

Fase ini berlaku Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah. Untuk daerah Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai daerah tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II, sedangkan Kecamatan dan/atau Kotapraja merupakan daerah tingkat III.

Undang-undang ini memuat ketentuan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah. Kepala daerah tersebut melaksanakan politik pemeritah dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri dalam negeri. Kepala daerah tingkat I diangkat adan diberhentikan oleh presiden sedangkan untuk daerah tingkat II oleh Menteri dalam negeri.

²⁷ *Op. Cit*, Suharizal Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah...*, hal. 72.

5. Fase V (1974-1999)

Pada fase ini berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut UU ini secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam Daerah Otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan Wilayah Administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

6. Fase VI (1999-2004)

Undang-undang ini membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota yang bersifat otonom yang daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Selain itu di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif daerah. Kepala daerah di pilih oleh anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang nama-nama untuk kepala daerah propinsi yang telah di tetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan presiden.

7. Fase VII (2004-2014)

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 dibentuk untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan berbagai aspek diantaranya peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat serta

peran serta masyarakat. Undang undang ini membahas secara terperinci tentang kewenangan kepala daerah, cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan desa, serta tata cara pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2004 telah diatur secara jelas terkait dengan hal yang menjadi urusan pemerintah pusat dan yang menjadi urusan pemerintah daerah. Dituliskan juga bahwa penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden dibantu oleh 1 Wakil Presiden dan oleh menteri negara, sedangkan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

8. Fase VIII (2014-sekarang)

Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memisahkan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa serta undang-undang terkait dengan pemilihan kepala daerah. Undang undang ini juga telah mengatur urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut tidak terlepas terkait dengan adanya beberapa perubahan ketentuan dalam Undang-undang Pilkada, diantaranya terkait dengan kewenangan kepala daerah dan wakil

kepala daerah serta tugas dan wewenang DPRD Propinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.

D. Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung

Pilkada secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. *“One characteristic of a democratic constitutional state is the change of leadership in an orderly manner through the mechanism of elections”*.²⁸(salah satu karakteristik dari demokrasi di negara konstitusi adalah pergantian kepemimpinan dengan melalui mekanisme pemilihan umum). Pilkada secara langsung muncul sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kepastian pilkada secara langsung terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pada bagian penjelasan angka 4 “Pemerintahan Daerah” yang berbunyi sebagai berikut “Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis.

Hal ini juga terbukti dalam bagian kedelapan undang-undang tersebut, yakni dari Pasal 56 hingga Pasal 119. Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

²⁸ Ardin, Aminuddin ilmar, Sukarno Aburaera, Marthen Arie, 2016. *Legal Status of The Election Organizer Ethics Council: An Anlysis of Indonesian Election System*, International Journal of Scientific & Technology Research, Volume 5, Issue 02, ISSN 2277-8616. hal. 199.

Dijelaskan lagi dalam ayat (2) bahwa: “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.

Menurut Gunawan Arifin dkk, dalam artikel *Journal of Law, Policy and Globalization* mengemukakan bahwa:

*The election essentially is a facility of implementing of the state's sovereignty which is carried out in a general, free, secret, honest, fair, and direct manner in the unitary state of the Republic of Indonesia based on the Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*²⁹

E. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

1. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tugas adalah sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang. Kepala daerah mempunyai tugas diantaranya adalah,³⁰Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerahnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

²⁹ Gunawan Arifin, Andi Pangerang Moenta, Muh Guntur, Muh Hasrul, 2018. *The Essence of the Presidential Election as a Political Education System*, Journal of Law, Policy and Globalization, ISSN 2224-3240 (Paper) ISSN 2224-3259 (Online) Vol. 79. hal. 191.

³⁰ Lihat Pasal 65 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

(RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas Bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara untuk wakil kepala daerah mempunyai tugas³¹ Membantu kepala daerah dalam beberapa hal yaitu Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur dan memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota selain itu wakil kepala daerah juga bertugas

³¹ Lihat Pasal 66 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*) yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.³²

Kepala daerah dalam melaksanakan tugas mempunyai wewenang diantaranya adalah Mengajukan rancangan perda, Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; dan melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

³² *Op. Cit.*, Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Pemerintahan ...*, hal. 53. Lihat juga M. Solly Lubis, 2008. *Hukum Tata Negara*, CV. Bandar Maju, Bandung. hal. 56.

³³ Lihat Pasal 65 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kewajiban dan Hak Kepala Daerah

Kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya dibiarkan atau diberikan semata-mata oleh pihak tertentu tidak dapat oleh pihak lain mana pun yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan. Suatu kewajiban dapat dikatakan sebagai utang yang harus dilunasi untuk memperoleh apa yang harus seseorang miliki. Adapun kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah diantaranya Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia, Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, Mengembangkan kehidupan demokrasi, Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.³⁴

F. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Arti penting dari badan perwakilan adalah sebagai atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada

³⁴ Lihat Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*).³⁵

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) yaitu mempunyai fungsi kewenangan membentuk peraturan daerah, kewenangan penganggaran, dan kewenangan pengawasan.³⁶

2. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota

Menurut HD. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, terdapat tiga model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandate. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinal. Pada model ini, pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁷

³⁵ *Op. Cit*, Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Pemerintahan....*, hal. 67., Lihat juga Siswanto Susarno, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. hal. 65.

³⁶ Lihat Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ *Ibid.*, hal. 70. Lihat juga Markus Lukman, 1997. *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung. hal. 53.

Suermondt³⁸ mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dengan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat (penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu orang lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa tahu bahwa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang diantaranya membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda kabupaten/kota dan APBD kabupaten/kota, memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil

³⁸ *Ibid.*, Lihat juga Mustamin Dg. Matutu, dkk, 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya di Indonesia*, Tim UII Press, Yogyakarta. hal. 138.

pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.³⁹

G. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD

Susunan dan kedudukan DPRD kabupaten/kota tidak terlepas dari berlakunya undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang menyebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sendiri dalam Pasal 147 dan Pasal 148 menyebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota juga bagian dari partai politik, sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah serta DPRD kabupaten/kota juga sebagai pejabat daerah.

Hubungan kepala daerah dengan DPRD adalah sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁹ Lihat Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

telah diatur secara jelas pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Kerjasama antara pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gowa dapat dilihat dari pelaksanaan visi misi dari pemerintah daerah Kabupaten Gowa yang telah di sampaikan sebelumnya pada saat tahapan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Gowa. Visi Kabupaten Gowa tahun 2015-2020 adalah “Meningkatkan masyarakat yang berkualitas, mandiri dan berdaya saing dengan tata Kelola pemerintahan yang baik”.

Misi Kabupaten Gowa tahun 2015-2020 adalah (1) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia berbasis pada hak-hak dasar, kesetaraan gender, nilai budaya dan agama, (2) Meningkatkan perekonomian daerah berbasis pada potensi unggulan dan ekonomi kerakyatan, (3) Meningkatkan pembangunan infrastruktur berorientasi pada interkoneksi antar wilayah dan sector, (4) Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan demokratis, (5) Meningkatkan pengembangan wilayah kecamatan, desa dan kelurahan.

Kepala daerah dan anggota DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat diharapkan akan memperkuat posisi keduanya dalam mewujudkan hubungan kemitraan antara pemerintah daerah dengan DPRD. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD tidak boleh bertentangan dengan

kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Beberapa aspek yang menjadi tolak ukur hubungan kemitraan antara kepala daerah dan DPRD kabupaten/kota adalah 1. Terciptanya komunikasi dua arah antara kepala daerah DPRD; 2. Terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, transparan, akuntabel, stabil dan dinamis sesuai ketentuan yang berlaku; 3. Terwujudnya kehidupan masyarakat yang demokratis; 4. Meningkatkan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan sistem pengelolaan kerjasama daerah yang lebih baik, sehingga pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan optimal kepada masyarakatnya.⁴¹

H. Landasan Teori

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Upaya untuk mengadakan pembatasan dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara kedalam beberapa fungsi yang berbeda beda. Dalam hubungan ini yang dianggap paling berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan

⁴⁰ Aminuddin Ilmar, 2014. *Membangun Negara Hukum*, Phinatama Media, Makassar. hal. 59.

⁴¹ *Ibid*, hal 59 et seq.

fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah Montesquieu⁴² dengan teori *trias politica*-nya, yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau administratif, dan cabang kekuasaan yudisial.⁴³

Montesquieu dalam bukunya "L'Esprit des Lois" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara kedalam tiga cabang, cabang legislatif sebagai pembuat peraturan dan cabang eksekutif yang melaksanakan aturan tersebut, dan cabang yudikatif kekuasaan mengadili⁴⁴

Sebelumnya, John Locke juga membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif. Dalam bidang eksekutif dan legislatif, kedua sarjana itu terkait dengan fungsi pertama dan kedua hampir sama hanya saja fungsi ketiga ada yang menggunakan fungsi yudikatif dan lainnya menggunakan fungsi federatif.⁴⁵

Seperti diuraikan diatas, persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, *distribution of power*, dan

⁴² Nama lengkap Montesquieu yang sebenarnya adalah Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu.

⁴³ Jimly Asshidiqie, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke 5, PT Rajagrafindo Persada, Depok. hal. 282.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 283., lihat juga O. Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, 2001. *Constitutional and Administrative Law*, sweet & Maxwell, London. hal, 10 et seq.

⁴⁵ *Ibid.*

allocation of power, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan.

Menurut Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit de Lois* (1748) yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan "*The Spirit of Laws*:"⁴⁶

"When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty, because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner."

Sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), para ahli biasa menggunakan pula istilah pembagian kekuasaan sebagai terjemahan perkataan *division of power* atau *distribusi of power*. Ada pula sarjana yang justru menggunakan istilah *division of power* itu sebagai *genus*, sedangkan *separation of power* merupakan bentuk *species*-nya. Bahkan, misalnya, Arthur Maas membedakan pengertian pembagian kekuasaan (*division of power*) tersebut kedalam dua pengertian, yaitu: (i) *capital division of power*, dan (ii) *territorial division of power*. Pengertian yang pertama bersifat fungsional, sedangkan yang kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan.

⁴⁶ Buku ini diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul "*The Spirit of Laws*". Lihat C.L. Montesquieu, 1949. *The Spirit of Laws*, 2nd edition, Hafner.

Saldi Isra mengatakan apakah Montesquieu, memang mengatakan bahwa antar cabang kekuasaan itu tidak mempunyai hubungan sama sekali. Tapi yang ditekankan oleh Montesquieu adalah bukan tidak adanya hubungan antar cabang kekuasaan, tapi bagaimana kekuasaan negara itu tidak terpusat dalam satu tangan, atau dalam satu organ negara. Pemisahan kekuasaan negara ini penting untuk menghindari terjadinya pemerintahan yang tirani.⁴⁷

2. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.⁴⁸

Ketika kita ingin mengetahui efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur aturan hukum itu ditaati atau

⁴⁷ Saldi Isra, 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Cetakan ke 3, PT RajaGrafindo Persada. hal. 77.

⁴⁸ Septi Wahyu Sandiyoga, 2015. "Efektivitas Peraturan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2011 tentang Kawasan Bebas Parkir di Lima Ruas Bahu Jalan Kota Makassar", Skripsi Universitas Hasanuddin Makassar. hal. 11.

tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya.⁴⁹

Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan, dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:⁵⁰

1. Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan

⁴⁹ Achmad Ali, 2013. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Cetakan Ke-5, Jakarta. hal. 375.

⁵⁰ Soerjono Soekanto, 2007. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal. 110.

suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai.

2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparaturnya penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparaturnya penegak hukum, antara lain: (a) institusi penegak hukum (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungannya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri.

5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial.

Dalam bukunya Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto mengemukakan faktor-faktor yang memengaruhi ketaatan terhadap hukum diantaranya yaitu:⁵¹ Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu, Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum, Sosialisasi yang optimal kepada

⁵¹ Marcus Priyo Gunarto, 2011. *Kriminalisasi dan Penalisasi dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. hal. 71.

seluruh target aturan hukum itu, Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan, Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan professional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut, dan Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya pada standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

3. Teori Hukum Pembangunan

Pada dasarnya, dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia maka salah satu teori hukum yang banyak mengundang atensi dari para pakar dan masyarakat adalah mengenai Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmaja. Ada beberapa argumentasi krusial mengapa Teori Hukum Pembangunan tersebut banyak mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global adalah sebagai berikut: Pertama, Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka

hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional maka Teori Hukum Pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam Teori Hukum Pembangunan tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman.⁵² Ketiga, pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool social engeneering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.⁵³

Lebih detail maka Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita

⁵²https://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analisis_teorihukum_pembangunan.pdf di akses tanggal 19 Maret 2021., lihat juga Lawrence W. Friedman, 1984. *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York. hal. 1-8.

⁵³ *Ibid*, hal. 1. Lihat juga Terhadap eksistensi Hukum sebagai suatu system dapat diteliti lebih detail dan terperinci pada: Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, 2003. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV. Mandar Maju, Bandung. hal. 5 et seqq.

berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”⁵⁴

Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” *law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁵⁵

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

⁵⁴ Mochtar Kusumaatmadja, 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Alumni, Bandung. hal. 12.

⁵⁵ Mochtar Kusumaatmadja, 1995. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung. hal. 13.

1. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

4. Teori Partisipasi

Pada dasarnya partisipasi masyarakat bukanlah tujuan akhir. Tujuan sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat pada umumnya, khususnya bagi kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan atau rentan, agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasi.⁵⁶

Pokok-pokok pikiran yang melandas perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Hardjosoemantri yaitu:⁵⁷

1. Memberi informasi kepada pemerintah

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat

⁵⁶ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Putera Syahrul Putera, 2013. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Cetakan ke 3, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. hal. 107.

⁵⁷ Ibid, hal. 103.

ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya.

2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan

Seorang masyarakat yang telah memperoleh kesepakatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Dengan demikian, akan dapat banyak mengurangi timbulnya pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

3. Membantu perlindungan hukum

Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memerhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil keberatan dari warga masyarakat akan berkurang atau kecil kemungkinannya, karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu.

4. Mendemokrasiikan pengambilan keputusan

Di dalam hubungannya dengan partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan, bahwa dalam

pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

I. Kerangka Pikir

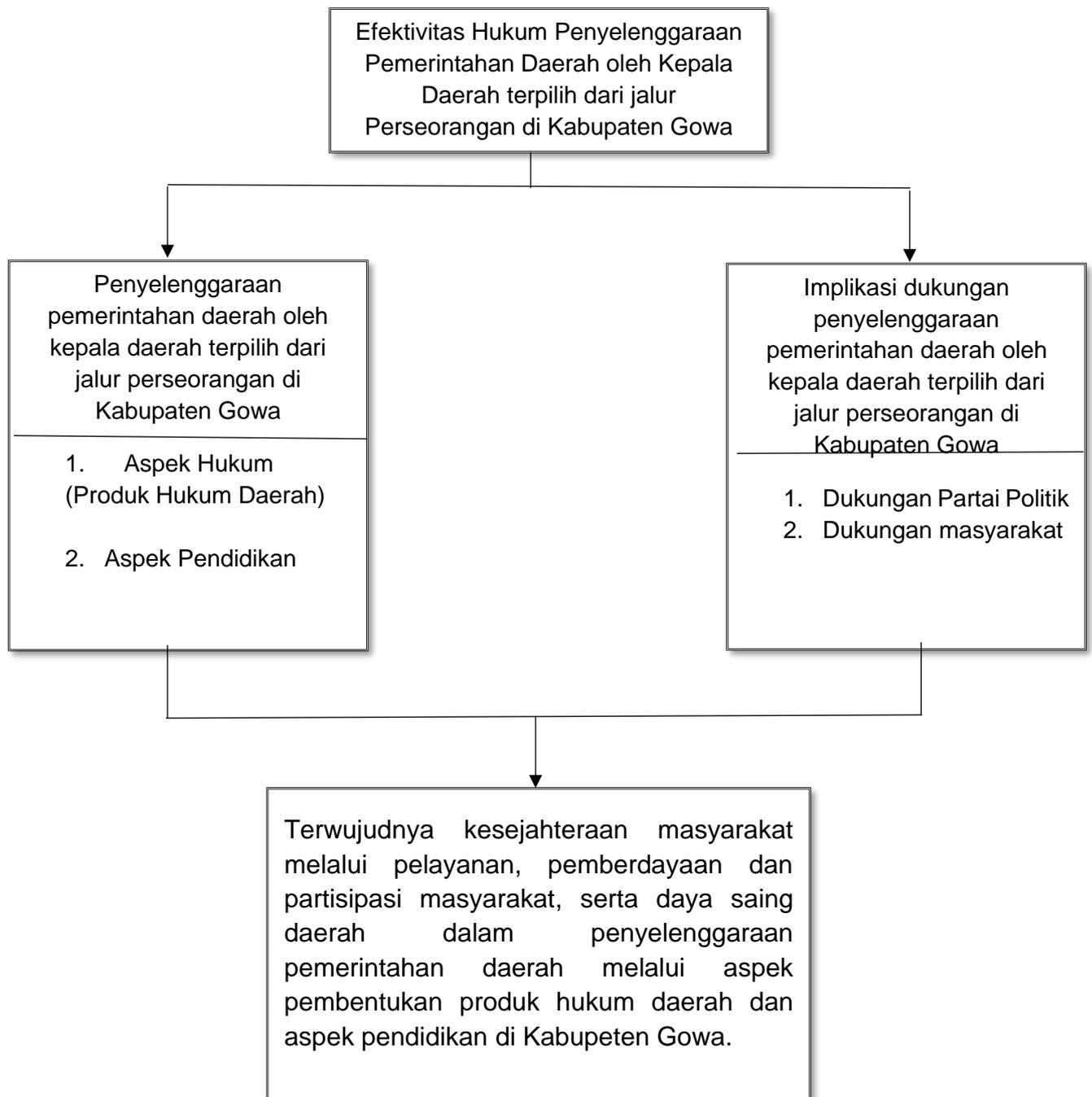
Berdasarkan latar belakang dan landasan teoritis yang dikemukakan dalam tinjauan pustaka, efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa, tidak terlepas dari sejumlah aturan perundang-undangan yang berlaku, baik mengenai calon perseorangan, pemerintahan daerah maupun mengenai partisipasi masyarakat. Diperbolehkannya jalur perseorangan dalam pemilihan kepala daerah salah satu kemajuan demokrasi dan merupakan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 28D ayat (3) “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan” yang diaktualisasikan dalam ketentuan Pasal 39 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 yang menyatakan bahwa peserta pemilihan bukan hanya diusulkan melalui partai politik ataupun gabungan partai politik melainkan pasangan calon dapat mendaftarkan diri melalui jalur perseorangan dengan didukung oleh sejumlah orang. Dengan demikian

meskipun calon perseorangan terpilih menjadi kepala daerah, pada hakikatnya kepala daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah tetap pada tujuan yang sama yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Penelitian tesis ini memuat dua variable utama, (1) efektivitas hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa. Hal yang menjadi tolak ukur dalam variabel pertama ini adalah pada aspek hukum yaitu berupa produk hukum daerah, serta aspek pendidikan yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang di laksanakan pemerintah daerah dalam berbagai macam kebijakan; (2) variable kedua yaitu implikasi dukungan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di Kabupaten Gowa. Indikator dalam variable kedua ini menyangkut dukungan partai politik dalam hal ini adalah dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Gowa khususnya pembentukan produk hukum daerah serta pelaksanaan program kerja dari kepala daerah, indikator lainnya adalah dukungan masyarakat berupa partisipasi masyarakat didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penelitian tesis ini penulis menggunakan atau menerapkan beberapa teori maupun konsep hukm diantaranya adalah teori pemisahan kekuasaan, teori efektivitas hukum, teori partisipasi dan teori hukum pembangunan.

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan daerah Kabupaten Gowa dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagan Kerangka Pikir



J. Defenisi Operasional

1. Efektivitas adalah suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh tujuan tercapai, baik secara kualitas maupun waktuserta orientasi pada keluaran yang dihasilkan.
2. Perseorangan adalah berkaitan dengan orang secara pribadi.
3. Calon Peseorangan adalah seorang yang mencalonkan diri untuk menduduki jabatan politik tanpa adanya dukungan partai politik.
4. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
7. Aspek hukum adalah berupa pembentukan produk hukum daerah meliputi perda dan perkada untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

8. Peraturan Daerah yang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
9. Peraturan kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.
10. Aspek pendidikan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang diselenggarakan oleh daerah melalui pelaksanaan program pemerintah daerah di bidang pendidikan.
11. Dukungan partai politik adalah dukungan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
12. Dukungan masyarakat berupa Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentikannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.