

KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT

KEPALA DAERAH

TESIS



Oleh :

Nama : Mahmud

No. Pokok : 22912028



BKU : HTN-HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT

KEPALA DAERAH

TESIS



Oleh :

Nama : Mahmud

No. Pokok : 22912028



BKU : HTN-HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024



**KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT
KEPALA DAERAH**

Oleh :

Nama : Mahmud
No. Pokok : 22912028
BKU : HTN – HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan **LULUS** pada tanggal

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 11 Januari 2024

Penguji I

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M. Yogyakarta, 11 Januari 2024

Penguji II

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Yogyakarta, 11 Januari 2024

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setriani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PERSETUJUAN

KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT
KEPALA DAERAH

Oleh :

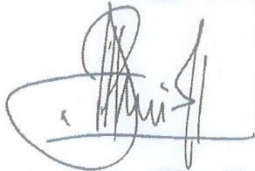
Nama : Mahmud

No. Pokok : 22912028

BKU : HTN – HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 1 Desember 2023

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Seiriani, S.H., M.Hum.

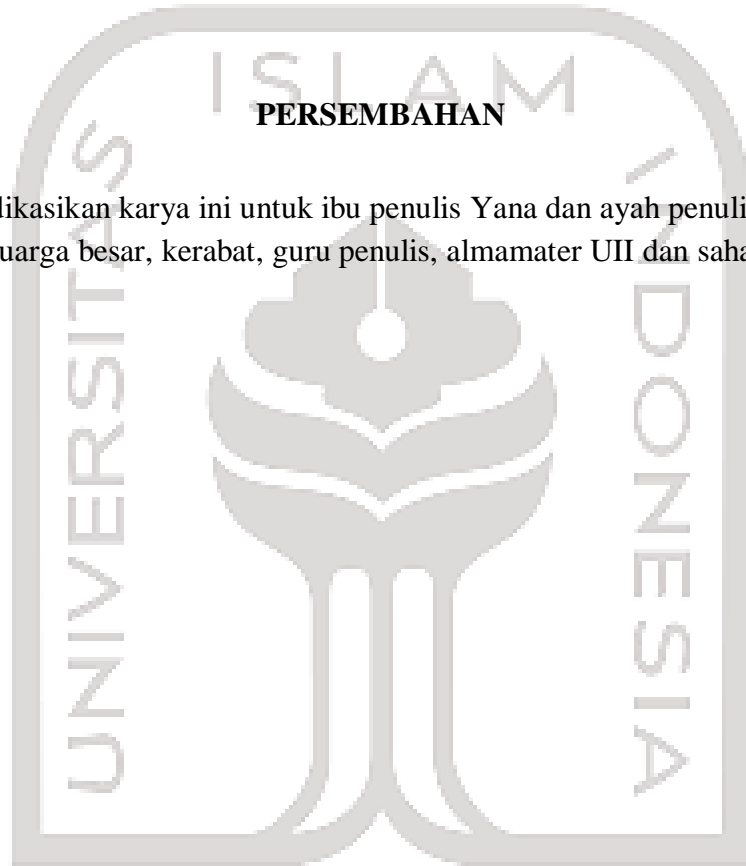
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan” (Q.S Al-Insyirah: 7).

PERSEMBAHAN

Penulis dedikasikan karya ini untuk ibu penulis Yana dan ayah penulis A. Rasyid, keluarga besar, kerabat, guru penulis, almamater UII dan sahabat.



PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mahmud

NPM : 22912028

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan Judul **KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH**. Tugas Akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini benar-benar karya tulis penulis sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsipil milik atas karya ilmiah ini ada pada penulis, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademis dan pengembangannya, penulis memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Berkaitan dengan hal di atas, penulis sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia jika penulis terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 11 Januari 2024



Mahmud, S.H.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis mengucapkan syukur kepada Allah SWT atas limpahan taufiq dan inayah-Nya karena karya tulis ilmiah ini dapat penulis selesaikan dengan baik. Sholawat dan salam penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah berhasil memerankan fungsi-fungsi kemanusiaan dan kekhilafahan dengan baik dan sempurna. Nabi Muhammad SAW merupakan suri tauladan yang baik bagi umat manusia. Atas izin Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan judul: “Kedaulatan Rakyat di Balik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah”.

Karya tulis ini merupakan syarat penulis dalam menyelesaikan Program Studi Hukum Program Magister di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan bertujuan untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan hukum tata negara, khususnya terkait dengan aspek kedaulatan rakyat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah. Permasalahan ini sangat urgen untuk diteliti dan dikaji, mengingat pengangkatan penjabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

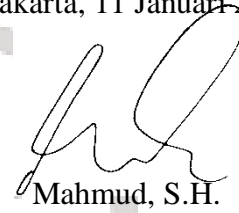
Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing tesis penulis yang berkenan memberikan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan yang konstruktif dalam menyelesaikan tesis ini, serta menjadi inspirasi bagi penulis untuk terus mendalami kajian ilmu hukum tata negara dan administrasi negara.
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
6. Orang Tua yang tercinta, yang selalu mendoakan dan mendukung, serta keluarga dan kerabat yang telah membantu dan memberikan semangat kepada penulis selama menjalani masa studi S2.
7. Seluruh pengurus dan kader Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Yogyakarta yang telah memberikan waktu dan pikiran selama proses penulis.
8. Seluruh teman-teman MH-49 yang telah kebersamai dan membagikan pikiran-pikirannya kepada penulis selama menjalani masa studi S2.

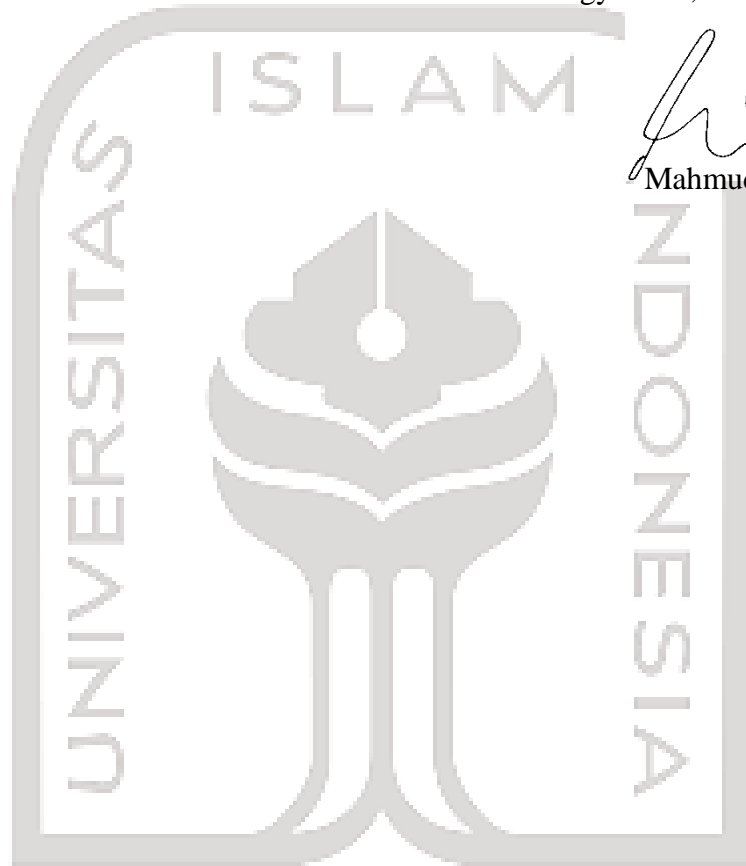
9. Semua pihak yang telah membantu yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dalam penulisan karya ini, penulis menyadari masih jauh kata sempurna. Terdapat kekeliruan karena keterbatasan dan kemampuan penulis. Karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan dalam perbaikan karya ini. Semoga karya diridhai oleh Allah SWT dan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara. Aamiin.

Yogyakarta, 11 Januari 2024



Mahmud, S.H.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	xi
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Tinjauan Pustaka.....	8
F. Kerangka Teori.....	15
1. Teori Kedaulatan Rakyat.....	16
2. Teori Demokrasi.....	18
3. Teori Demokrasi Deliberatif.....	21
G. Definisi Operasional.....	23
H. Metode Penelitian.....	24
1. Jenis Penelitian.....	24
2. Objek Penelitian.....	25
3. Pendekatan Penelitian.....	25
4. Sumber Bahan Hukum.....	25
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	27
6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.....	27
I. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II	
TINJAUAN UMUM TEORI KEDAULATAN RAKYAT, TEORI DEMOKRASI DAN TEORI DEMOKRASI DELIBERATIF.....	29
A. Teori Kedaulatan Rakyat.....	29
1. Teori Kedaulatan Rakyat.....	29
2. Kedaulatan Rakyat di Indonesia.....	33
B. Teori Demokrasi.....	38

1. Teori Demokrasi.....	38
2. Prinsip Demokrasi.....	42
C. Teori Demokrasi Deliberatif.....	46
1. Teori Demokrasi Deliberatif.....	46
2. Diskursus Publik dan Pengambilan Keputusan.....	49

BAB III

KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH.....53

A. Kedaulation Rakyat dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	53
1. Kedaulation Rakyat dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	53
2. Kepala Daerah Dipilih Secara Demokratis.....	57
3. Pilkada Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulation Rakya.....	65
B. Rumusan Kebijakan Hukum yang Mengakomodir Kedaulation Rakyat dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	68
1. Desain Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah oleh Pemerintah	68
2. Rumusan Kebijakan Hukum Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	71

BAB IV

PENUTUP.....76

A. Kesimpulan.....	76
B. Sarana.....	77

DAFTAR PUSTAKA.....78



DAFTAR TABEL

Tabel.1.1.....	33
Tabel.2.1.....	56
Tabel.3.1.....	70
Tabel.4.1.....	74



ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif yuridis, yang mengkaji dan menganalisis permasalahan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip demokrasi. Pengangkatan pejabat kepala daerah yang mengakomodir kedaulatan rakyat. *Pertama*, sesuai dengan DIM revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota seharusnya pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 dan tahun 2023. *Kedua*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang berakhir, sehingga memiliki legitimasi kekuasaan. *Ketiga*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, Pemilu serentak 2019 telah menyediakan perwakilan atas kedaulatan rakyat di setiap DPRD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung, demokrasi perwakilan dapat menjadi alternatif di mana DPRD menjaring nama-nama calon pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota untuk diusulkan kepada presiden dan Menteri. *Keempat*, pemerintah pusat bersama-sama dengan DPRD membentuk panitia *ad hoc* yang bertugas untuk menjaring nama-nama pejabat gubernur, bupati dan walikota yang akan mengisi jabatan gubernur, bupati dan walikota untuk periode yang telah ditetapkan. *Kelima*, model kombinasi antara hak suara pemerintah pusat sekitar 30 persen dan 70 persen diserahkan kepada DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagai salah satu mekanisme alternatif untuk pengisian pejabat kepala daerah.

Kata Kunci: Kedaulatan Rakyat, Pejabat Kepala Daerah.



ABSTRACT

This research uses normative research of juridical, which examines and analyzes the issue of people's sovereignty in the appointment of position regional heads and the formulation of legal policies that accommodate people's sovereignty in the appointment of position regional heads. This research uses a case approach, a statutory approach and use a conceptual approach. The results of this research show that the appointment of acting regional heads is not in line with the principle of popular sovereignty and change the principles of democracy. Appointment of position regional heads who accommodate people's sovereignty. First, through with the DIM revision of Law Number 10 of 2016 about the Election of Governor, Regent and Mayor, the government should hold regional elections simultaneously in 2022 and 2023. Second, to fill the vacancies of regional heads, it can be done by extending the time of regional heads that could be ended, so that, it has the legitimacy of power. Third, to fill the vacancy in the position of regional head, the election simultaneously in 2019 have provided representative of people's sovereignty in each DPRD. As a change for direct democracy, representative democracy can be an alternative where the DPRD selects the names of candidates for acting governor and acting regent/mayor to be proposed to the president and minister. Fourth, the central government together with the DPRD formed an ad hoc committee that functioned to select the names of acting governor, regent and mayor who would fill the positions of governor, regent and mayor for the specified period. Fifth, the model of combinationl between voting right of central government around 30 percent and 70 percent is given to the provincial DPRD and district/city DPRD as the only one an alternative mechanism for filling acting regional heads.

Keywords: *People's Sovereignty, Acting Regional Head.*



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak pada tahun 2024 berimplikasi pada kekosongan 101 jabatan kepala daerah tahun 2022 dan 171 jabatan kepala daerah tahun 2023.¹ Sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, pemerintah mengangkat penjabat kepala daerah sebelum terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada serentak pada tahun 2024. Pilkada serentak pada tahun 2024 merupakan perintah Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyatakan "*pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024*".² Melalui ini pemerintah, DPR, dan KPU sepakat pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan pada tanggal 17 November 2024.

¹ <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024>, diakses 13 Mei 2023.

² Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pada tahun 2021, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota masuk dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas), namun kemudian undang-undang ini ditarik kembali dari daftar Prolegnas tahun 2021 dengan alasan pemerintah sedang fokus menghadapi pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional. Sebuah alasan yang sulit untuk diterima oleh akal sehat, di satu sisi pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2020 meski di tengah pandemi Covid-19. Salah satu Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2017 dan melaksanakan Pilkada tahun 2023 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2018.³

Sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah, Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan *“untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya tahun 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pilkada*

³ Durohim Amnan dan Mahmud, *Lanskap Politik, Hukum dan Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Laksbang Group, 2023), hlm. 94-95.

serentak 2024”.⁴ Namun, pengangkatan pejabat kepala daerah menimbulkan sejumlah persoalan hukum baru.

Pertama, pengangkatan pejabat kepala daerah tidak memiliki acuan dan kerangka hukum yang jelas dan tegas. Dalam pengangkatan pejabat kepala daerah, pemerintah selama ini hanya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sudah tidak relevan lagi dan menjawab kebutuhan hukum pengangkatan pejabat kepala daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 memberikan “rambu-rambu” kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Meski Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota telah diterbitkan, namun peraturan tersebut belum sepenuhnya menjiwai semangat demokrasi.

⁴ Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kedua, pengangkatan pejabat kepala daerah memperlemah pemerintah daerah dan memperkuat pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah ditentukan oleh pemerintah pusat. Secara konseptual dalam “Negara Kesatuan” Republik Indonesia telah memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan. Namun, dengan pengangkatan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat telah menambah besar lagi kewenangan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan. Akibatnya, konsep otonomi daerah menjadi kabur dan tidak jelas, arah pembangunan daerah menjadi tidak jelas karena tidak disusun secara strategis, peluang putra dan putri terbaik daerah untuk menjadi kepala daerah sangat kecil karena kepala daerah (pejabat) ditentukan oleh pemerintah pusat.

Ketiga, pengangkatan pejabat kepala daerah diisi oleh unsur TNI dan Polri aktif. Pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif menyalahi amanat reformasi. Salah satu amanat reformasi adalah penghapusan dwi fungsi ABRI dan penguatan masyarakat sipil. Dengan demikian, pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif telah mengkhianati amanat reformasi dan mencederai demokrasi yang telah dibangun. Selain itu, pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif menyalahi peraturan perundang-undangan. Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan “*untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan*

perundang-undangan".⁵ Yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kementerian lembaga negara, sekretaris jenderal non struktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah provinsi dan jabatan lain yang setara.⁶ Sedangkan *"untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*.⁷ Yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.⁸

TNI dan Polri aktif dilarang menduduki jabatan sipil. Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan *"prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan"*.⁹ Pasal 28 ayat

⁵ Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁶ Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷ Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁸ Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁹ Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

(3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan “*anggota kepolisian negara republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian*”.¹⁰ Namun, dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan “*jabatan ASN tertentu dapat diisi dari: a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan b. anggota Kepolisian Republik Indonesia*”.¹¹

Keempat, masa jabatan pejabat kepala daerah sangat lama, bahkan ada yang hampir 3 (tiga) tahun. Idealnya masa jabatan pejabat kepala daerah itu 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang lagi 3 (tiga) bulan. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) di lingkungan pemerintah daerah, kelemahan pejabat kepala daerah dalam membuat kebijakan strategis, dan kewenangan pejabat kepala daerah dalam membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD).¹²

Kelima, pengangkatan pejabat kepala daerah jauh dari semangat demokrasi. Salah satu prinsip demokrasi adalah keterlibatan publik dalam pengambilan kebijakan negara dan dalam proses penyelenggaraan negara. Pengangkatan pejabat kepala daerah menyalahi prinsip demokrasi itu sendiri. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 menyatakan “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹³ Lebih lanjut, Pasal 18 ayat

¹⁰ Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹¹ Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹² Disampaikan oleh Ni'matul Huda pada kuliah politik hukum di Universitas Islam Indonesia pada tanggal 14 November 2022 dengan sub bahasan pengangkatan pejabat kepala daerah tidak memiliki acuan hukum yang jelas dan tegas, serta menyalahi prinsip-prinsip demokrasi.

¹³ Pasal ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.¹⁴ Risalah perubahan konstitusi perdebatan Pasal 18 UUD 1945, frasa “dipilih secara demokratis” memberikan alternatif dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Beranjak dari permasalahan yang diuraikan di atas, maka sangat urgen untuk meneliti Kedaulatan Rakyat di Balik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. Mengingat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan negara menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah:

1. Bagaimana kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah?
2. Bagaimana rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

¹⁴ Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Untuk mengajukan rumusan konsep kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat:

1. Manfaat secara teoritis
 - a. Sebagai sumbangan ilmu pengetahuan hukum tata negara dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.
 - b. Sebagai jawaban teoritis kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.
2. Manfaat secara praktis
 - a. Sebagai masukan dan solusi bagi pemerintah dalam pengangkatan pejabat kepala daerah yang mengakomodir kedaulatan rakyat.
 - b. Sebagai pengembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Untuk menjaga orisinalitas dan menghindari duplikasi penelitian, penulis telah melakukan penelitian sebelumnya terkait dengan penelitian yang hendak penulis lakukan.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Mazdan Maftukha Assyayuti dengan judul “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi”. Penelitian ini menjelaskan pengisian pejabat kepala daerah menyisakan problematika terhadap masa depan demokrasi dan konstitusionalisme. Pengisian pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat telah merampas hak masyarakat daerah, menggeser

otonomi daerah, dan pemerintah pusat tidak mendengar masukan dari daerah dalam pengisian pejabat kepala daerah. Seharusnya yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah sebelum Pemilu 2024 adalah sekretaris daerah.¹⁵

2. Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Gelora Mahardika dengan judul “Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Kepala Daerah Sementara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Penelitian ini menjelaskan pelaksanaan Pilkada serentak 2024 berimplikasi terhadap kekosongan sejumlah kepala daerah tahun 2022 dan 2023. Hal ini menyebabkan kepala daerah tidak dipilih secara demokratis. Meski norma Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memberikan legitimasi kepada pemerintah pusat untuk mengangkat pejabat kepala daerah, namun secara konstitusional pengangkatan pejabat kepala bertentangan dengan semangat Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menghendaki kepala daerah dipilih secara demokratis.¹⁶
3. Penelitian yang dilakukan oleh Arief Rachman Hakim *et al* dengan judul “Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Pejabat Kepala Daerah”. Penelitian ini menganalisis kekuatan hukum dan eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 memiliki kekuatan hukum yang bersifat *final and*

¹⁵ Mazdan Maftukha Assyayuti, “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi,” *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 7, No. 2, (2022).

¹⁶ Ahmad Gelora Mahardika, “Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Kepala Sementara Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 2, No. 2, (2022).

binding karena memiliki *ratio decidendi*. Pun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 menciptakan hukum baru, yaitu urgensi peraturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat kepala daerah yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁷

4. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Faisyah *et al* dengan judul “Keabsahan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Penundaan Pemilihan Kepala Daerah”. Penelitian ini menjelaskan penundaan Pilkada 2022 dan 2023 berimplikasi terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah agar tidak mengalami kekosongan (*vacum of power*) jabatan kepala daerah. Pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif menyalahi peraturan perundang-undang dan prinsip-prinsip demokrasi. TNI dan Polri hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan dan dari dinas kepolisian. Pemerintah perlu menerbitkan peraturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat kepala daerah yang jelas dan terukur sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi agar menghasilkan pejabat kepala daerah yang kompeten dan berintegritas.¹⁸
5. Penelitian yang dilakukan oleh Dio Ekie Ramanda dengan judul “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah”. Penelitian ini menganalisis pengangkatan pejabat kepala daerah yang ideal mengingat pelaksanaan Pilkada serentak 2024 berimplikasi terhadap kekosongan jabatan kepala daerah 2022 dan 2023. Pengangkatan pejabat kepala daerah

¹⁷ Arief Rachman Hakim *et al*, “Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Pejabat Kepala Daerah,” *Jurnal USM Law Review*, Vol. 6, No. 1, (2023).

¹⁸ Nur Faisyah *et al*, “Keabsahan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Penundaan Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol. 8, No. 1, (2023).

menimbulkan *conflict of interest politics*. Pengangkatan pejabat kepala daerah berpotensi mengakomodir kepentingan partai politik pendukung pemerintah. Masa jabatan pejabat kepala daerah yang lama memiliki kelemahan, yaitu legitimasi publik karena tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian, dibutuhkan desain kewenangan pengangkatan pejabat kepala daerah yang jelas dan terukur sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pejabat kepala daerah seharusnya diisi oleh sekretaris daerah karena itu yang memungkinkan jauh dari kepentingan politik.¹⁹

6. Penelitian yang dilakukan oleh Sandy Mulia Arhdan dan Khairani dengan judul “Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan”. Penelitian ini menjelaskan problematika pelaksanaan Pilkada serentak 2024 berimplikasi terhadap kekosongan jabatan kepala daerah 2022 dan 2023. Pengangkatan pejabat kepala daerah bukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah melainkan tanggung jawab terhadap kekosongan jabatan kepala daerah. Pemerintah seharusnya menerbitkan peraturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat kepala daerah agar tersedia mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang jelas dan terukur, tidak menimbulkan persoalan hukum baru, dan menjaga keberlangsungan pembangunan di daerah.²⁰

¹⁹ Dio Ekie Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah,” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 3, (2022).

²⁰ Sandy Mulia Arhdan dan Khairani, “Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Unnes Law Review*, Vol. 5, No. 3, (2023).

7. Penelitian yang dilakukan oleh Abustan dengan judul “Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia”. Penelitian ini membahas mengenai implementasi demokrasi mengandung kebenaran hukum (*legal truth*) dan memberikan keadilan (*legal justice*). Oleh karena itu, pengangkatan penjabat kepala daerah harus melibatkan publik daerah, memiliki mekanisme hukum yang jelas dan tegas, dan tidak bernuansa politis.²¹
8. Penelitian yang dilakukan oleh Ismed Kelibay *et al* dengan judul “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”. Penelitian ini menjelaskan problematika pelaksanaan Pilkada serentak 2024 berimplikasi terhadap kekosongan jabatan kepala daerah 2022 dan 2023. Pelaksanaan Pilkada serentak 2024 merupakan tantangan baru bagi demokrasi Indonesia. Seharusnya, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah 2022 dan 2023 diperpanjang masa jabatan kepala daerah 2022 dan 2023 karena dipilih secara langsung oleh rakyat dan memiliki legitimasi. Masa jabatan penjabat kepala daerah 2 (dua) tahun menimbulkan ketidakpastian demokrasi lokal dan mencederai prinsip-prinsip demokrasi yang sudah dibangun. Diperlukan langkah-langkah efektif dan demokratis agar penjabat kepala daerah tidak menimbulkan perbedaan di masyarakat.²²
9. Penelitian yang dilakukan oleh Fahri Bachmid dengan judul “Keabsahan Pengisian Penjabat Kepala Daerah dari Tentara Nasional Indonesia”.

²¹ Abustan, “Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia,” *Indonesia Law Reform Journal*, Vol. 2, No. 3, (2022).

²² Ismed Kelibay *et al*, “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024,” *Jurnal Noken Ilmu-Ilmu Sosial*, Vol. 7, No. 2, (2022).

Penelitian ini menjelaskan pelaksanaan Pilkada serentak 2024 berimplikasi terhadap kekosongan jabatan kepala daerah di sejumlah daerah di Indonesia. Pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI aktif menyalahi peraturan perundang-undangan, asas-asas pemerintahan yang baik (good governance), dan supremasi masyarakat sipil. Seharusnya pengangkatan pejabat kepala daerah diisi dari unsur sipil.²³

10. Penelitian yang dilakukan oleh Laode Harjudin *et al* dengan judul “Menggugat Penunjukkan Pejabat (Pj) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Pemerintah Pusat”. Penelitian ini menjelaskan implikasi penunjukkan pejabat kepala daerah terhadap prinsip demokrasi di Indonesia dengan menggunakan teori kedaulatan rakyat. Penunjukkan pejabat kepala daerah memperlemah pemerintah daerah dan memperkuat pemerintah pusat karena penunjukkan pejabat kepala daerah ditentukan oleh pemerintah pusat, terabainya partisipasi publik dan hak rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah, dan ini bisa menjadi pembenaran bagi pemerintah untuk menghapus Pilkada yang semakin jauh dari semangat demokrasi.²⁴
11. Penelitian yang dilakukan oleh Nafiatul Munawaroh dengan judul “Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan”. Penelitian ini menjelaskan keabsahan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pelaksana tugas (Plt), pelaksana

²³ Fahri Bachmid, “Keabsahan Pengisian Pejabat Kepala Daerah dari Tentara Nasional Indonesia,” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1, (2023).

²⁴ Laode Harjudin *et al*, “Menggugat Penunjukkan Pejabat (Pj) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Pemerintah Pusat,” *Journal Public Uho*, Vol. 5, No. 4, (2022).

harian (Plh), pejabat sementara (Pjs), dan penjabat (Pj) dengan teori kewenangan pemerintah dan teori perundang-undangan. Penelitian ini juga menjelaskan desain ulang pengaturan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan dengan teori kewenangan pemerintah dengan memberikan rekomendasi membentuk undang-undang rujukan guna menghindari disharmonisasi kewenangan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat internal dan tidak bersifat strategis.²⁵

12. Penelitian yang dilakukan oleh Dadan Ramdani dengan judul “Problematikan Penunjukkan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”. Penelitian ini menjelaskan problematika penunjukkan penjabat kepala daerah dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah 2022 dan 2023. Penunjukkan penjabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip demokrasi, melemahkan legitimasi rakyat daerah sebagai pemegang kedaulatan, melemahkan pengawasan dan kontrol DPRD dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD maupun kepada rakyat daerah. Penunjukkan penjabat kepala daerah tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 karena mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan peraturan pelaksana (PP) Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta larangan TNI dan Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah. Konsep ideal

²⁵ Nafiatul Munawaroh, “Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2021).

penunjukkan penjabat kepala daerah adalah melalui pelibatan DPRD dan unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik dan diterbitkan peraturan pelaksana Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.²⁶

13. Penelitian yang dilakukan oleh Ni'matul Huda dengan judul "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024". Penelitian ini menjelaskan problematika penundaan Pilkada tahun 2022 dan tahun 2023 dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah. Penelitian ini juga menjelaskan urgensi perpanjangan masa jabatan penjabat kepala daerah hingga tahun 2024 sebagai langkah demokratis untuk menghindari pengisian penjabat kepala daerah tanpa harus merevisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.²⁷

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, maka penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah meneliti kedaulatan rakyat di balik pengangkatan penjabat kepala daerah. Penelitian ini fokus meneliti kedaulatan rakyat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah.

F. Kerangka Teori

Untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori hukum yang relevan dengan penelitian ini. Teori-teori hukum tersebut digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam

²⁶ Dadan Ramdani, "Problematikan Penunjukkan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022).

²⁷ Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024," *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 7, No. 2, (2021).

penelitian ini. Selain menjelaskan beberapa teori hukum yang relevan dengan penelitian ini, penulis juga menjelaskan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan penelitian ini. Ada tiga teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori kedaulatan rakyat, teori demokrasi, dan teori demokrasi deliberatif.

Teori kedaulatan rakyat digunakan untuk menjawab permasalahan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Teori demokrasi digunakan untuk menjelaskan konsep-konsep umum dan prinsip-prinsip demokrasi. Teori demokrasi deliberatif digunakan untuk menjawab permasalahan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Dengan menggunakan beberapa teori tersebut diharapkan mampu menjawab permasalahan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat lahir dari teori kedaulatan raja, di mana teori kedaulatan raja menempatkan raja berkuasa secara mutlak dalam suatu negara. Karena raja berkuasa secara mutlak dalam suatu negara, membuat rakyat tidak percaya dan berontak terhadap raja. Dari sini lahir teori kedaulatan rakyat. Jean Bodin kedaulatan rakyat adalah kekuasaan tertinggi atas warga negara dan subjek tidak dibatasi oleh hukum.²⁸

Rakyat yang berkuasa tertinggi dalam suatu negara. Adanya pemerintah secara kelembagaan dan secara institusional merupakan

²⁸ Jean Bodin dalam Laode Harjudin *et al.*,..Op.Cit., hlm. 1357.

“sebagian” kewenangan yang diberikan oleh rakyat kepada wakil-wakilnya di pemerintahan untuk menjalankan pemerintahan. Apabila dalam menjalankan pemerintahan tidak sejalan dengan keinginan rakyat, maka sewaktu-waktu rakyat bisa menarik kembali kewenangan yang diberikan itu kepada wakil-wakilnya di pemerintahan. Lebih lanjut, Jean Bodin menjelaskan kedaulatan rakyat tidak dibatasi oleh hukum. Jean Bodin menjelaskan abstraksi-abstraksi kedaulatan rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.

Jean Jacques Rousseau membagi kehendak rakyat menjadi dua: (1) kehendak seluruh rakyat di mana rakyat membuat perjanjian untuk membentuk negara. Persetujuan dalam perjanjian tidak dapat dicabut jika suatu waktu rakyat tidak sepakat dengan perjanjian tersebut; dan (2) setelah terbentuknya negara, suara rakyat terbanyak yang menjalankan pemerintahan. Namun, pemerintahan dengan suara terbanyak akan menimbulkan risiko munculnya kediktatoran mayoritas.²⁹

Bila Jean Jacques Rousseau mengklasifikasi kedaulatan rakyat, Immanuel Kant mengintegrasikan konsep kedaulatan rakyat itu. Hak dan kewajiban kedaulatan rakyat mengalir dari eksplorasi yang diurutkan secara konseptual dari satu ide pemersatu, hak setiap orang untuk berinteraksi dengan orang atas dasar kebebasan yang sama. Teori kedaulatan rakyat Immanuel Kant terbagi dalam 3 (tiga) bagian: (1) pembenaran bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya; (2) menjelaskan pembenaran dengan membebaskan tugas kepada pemerintah untuk

²⁹ Jean Jacques Rousseau dalam Laode Harjudin *et al.*, Op.Cit., hlm. 1360.

memenuhi hak-hak rakyat; dan (3) mengarahkan jalan tengah antara pendekatan anarki dan pendekatan jalan damai.³⁰

Montesquieu kedaulatan rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mengatur segala sesuatu dalam negara.³¹ Pendapat ini hampir sama dengan pendapat Jean Bodin kedaulatan rakyat adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat adalah pemilik kekuasaan yang tertinggi. Karena rakyat adalah pemilik kekuasaan yang tertinggi, maka rakyatlah yang menentukan arah kebijakan pemerintah dan proses penyelenggaraan pemerintahan. Titik tekannya, sebagaimana pendapat Montesquieu, rakyat penentu segalanya dalam suatu negara.

2. Teori Demokrasi

Tidak ada definisi baku mengenai demokrasi, masing-masing ahli memberikan pengertian yang berbeda mengenai demokrasi. Henry B. Mayo mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar suara terbanyak oleh wakil-wakil rakyat di pemerintahan yang diawasi secara efektif oleh rakyat melalui Pemilu berkala berdasarkan prinsip kesetaraan politik dan terjamin terselenggaranya kebebasan politik.³² Pandangan Henry B. Mayo ini dapat disarikan beberapa poin penting tentang demokrasi: (1) adanya sistem atau kebijakan hukum yang dibuat oleh wakil-wakil rakyat di pemerintahan; (2) dalam melaksanakan sistem atau kebijakan hukum tersebut diawasi secara langsung

³⁰ Immanuel Kant dalam Laode Harjudin *et al.*,..Op.Cit., hlm. 1361.

³¹ Montesquieu dalam Laode Harjudin *et al.*,..Op.Cit., hlm. 1360.

³² Henry B. Mayo dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 218.

oleh rakyat; (3) adanya Pemilu yang diselenggarakan secara berkala; dan (4) terjamin adanya kesamaan dan kebebasan dalam politik.

Teori Henry B. Mayo tentang demokrasi secara sederhana dapat disusun dalam beberapa kriteria: (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela; (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang terus berkembang dan berubah; (3) menyelenggarakan suksesi kepemimpinan secara teratur; (4) membatasi penggunaan kekerasan secara minimum; (5) mengakui adanya perbedaan; (6) mewujudkan keadilan bagi semua warga negara.³³

Menurut Phillipe C. Schmitter, demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang dimintai pertanggungjawaban oleh rakyat atas tindakan-tindakannya di wilayah publik, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil-wakil rakyat yang terpilih melalui pemilihan umum.³⁴ Dari pendapat Phillipe C. Schmitter ini, setidaknya ada 4 (empat) unsur demokrasi: (1) adanya pemerintahan; (2) adanya pertanggungjawaban atas tindakan-tindakan pemerintah; (3) adanya pemilihan umum (kompetisi); dan (4) adanya kerja sama antar wakil-wakil rakyat di pemerintahan, serta rakyat dengan pemerintah.

Juan J. Linz dan Alfred Stepan dalam demokrasi modern berpendapat demokrasi adalah kebebasan dalam merumuskan hukum dan mendukung alternatif-alternatif kebijakan sesuai dengan hak dan kebebasan untuk berserikat, berbicara dan kebebasan dasar lainnya bagi setiap warga negara,

³³ Ibid.,

³⁴ Phillipe C. Schmitter dalam Munir, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 3.

kompetisi yang bebas, dan pemimpin anti kekerasan di mana jabatan publik dipilih secara berkala dan mendapat legitimasi dari rakyat dalam menjalankan pemerintahan, serta peran serta masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan dalam proses penyelenggaraan negara tanpa adanya diskriminasi karena perbedaan pilihan politik.³⁵

Meski pandangan Juan J. Linz dan Alfred Stepan ini dalam konteks demokrasi modern, namun titik tekannya: (1) adanya kebebasan dalam merumuskan kebijakan hukum; (2) adanya pemilihan umum yang bebas dan berkala; (3) adanya pemerintahan yang mendapat legitimasi dari masyarakat; dan (4) adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tanpa diskriminasi dan perbedaan politik.

Samuel Huntington demokrasi adalah keterlibatan secara kolektif para pembuat kebijakan yang dipilih melalui Pemilu yang jujur, adil, berkala dan bersaing secara bebas untuk memperoleh suara dan memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk dapat dipilih dan memilih.³⁶ Pendapat Samuel Huntington pada intinya: (1) keterlibatan secara kolektif para pembuat kebijakan; dan (2) adanya pemilihan umum yang jujur, adil, bebas, dan berkala bagi setiap warga negara.

Perbedaan pendapat mengenai demokrasi menunjukkan bahwa demokrasi itu tidak baku dan sangat dinamis. Masing-masing pendapat memberikan pandangan yang berbeda mengenai demokrasi, namun secara

³⁵ Juan J. Linz dan Alfred Stepan dalam Muslim Mufti, *Teori-Teori Politik*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hlm. 99.

³⁶ Samuel Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 5.

umum, prinsipil, dan substantif memiliki kesamaan pandangan. Dari berbagai pendapat ahli mengenai demokrasi, maka dapat ditarik benang merahnya: (1) adanya pemerintahan yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang jujur, adil, berkala, dan bebas bagi setiap warga negara; dan (2) adanya keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan kebijakan publik dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

3. Teori Demokrasi Deliberatif

Istilah demokrasi deliberatif pertama kali dikenalkan oleh J. M. Bessette.³⁷ Lahirnya demokrasi deliberatif disebabkan karena mandulnya demokrasi perwakilan. Kehadiran demokrasi deliberatif sebagai jawaban atas mandulnya demokrasi perwakilan. Teori demokrasi deliberatif J. M. Bessette ini kemudian dikembangkan dan dipopulerkan oleh Jurgen Habermas. Dalam menjelaskan teori demokrasi deliberatif, Jurgen Habermas mendasarkan pada 3 (tiga) model demokrasi: (1) model demokrasi liberal di mana wakil-wakil rakyat yang duduk di pemerintahan merupakan representasi dari rakyat. Dalam model demokrasi liberal, rakyat dan pemerintah memiliki batasan hubungan yang jelas. Keberadaan pemerintah adalah menjaga dan melindungi hak-hak individu masyarakat; (2) model demokrasi republik di mana politik dimaknai sebagai kehidupan etis dan substansial di mana individu saling bergantung satu sama lain sebagai warga negara. Keputusan politik harus diambil melalui keterlibatan dan persetujuan rakyat; dan (3)

³⁷ J. M. Bessette dalam Candra Kusuma, "Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus 'Forum Konstituen' di Kabupaten Bandung," (Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2012), hlm. 37.

model demokrasi prosedural di mana diskursus dan komunikasi politik harus dikedepankan.³⁸

Jurgen Habermas membagi ruang publik menjadi dua: (1) bebas di mana setiap orang dapat berbicara, berkumpul, dan berpartisipasi dalam diskursus politik dan hukum; dan (2) kritis di mana setiap orang siap dan mampu, serta ikut terlibat dalam proses pengambilan kebijakan publik secara adil dan bertanggung jawab. Dalam demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif di mana dalam proses pengambilan kebijakan publik harus melalui diskursus publik. Tujuannya agar produk hukum yang dibuat mendapat legitimasi publik.³⁹

Jurgen Habermas menjelaskan ketika produksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat.⁴⁰ Jurgen Habermas mengatakan demikian karena demokrasi perwakilan tidak menempatkan rakyat dalam produksi hukum. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat hanya memilih wakil-wakil yang duduk di pemerintahan, namun setelah itu rakyat tidak dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan hukum. Dalam demokrasi deliberatif, proses pengambilan kebijakan hukum harus melalui diskursus publik dan wakil-wakilnya di pemerintahan. Demokrasi deliberatif memberikan ruang kepada

³⁸ Jurgen Habermas dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 37-38.

³⁹ Jurgen Habermas dalam Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42, No 1, (2016), hlm. 21.

⁴⁰ Ibid., hlm. 20.

rakyat untuk menentukan warna dan corak kebijakan hukum yang akan diambil.

Ketiga teori di atas, relevan dengan penelitian yang akan penulis lakukan, di mana kedaulatan rakyat menjadi penentu dalam proses pengambilan kebijakan publik dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan spirit kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, pengangkatan pejabat kepala daerah jauh dari semangat demokrasi yang menempatkan rakyat menjadi kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

G. Definisi Operasional

Untuk memudahkan, mengidentifikasi, mengukur variabel, dan menganalisis penelitian ini, penulis menggunakan definisi operasional. Definisi operasional digunakan untuk menjelaskan istilah-istilah atau variabel-variabel yang terdapat dalam penelitian ini. Dengan menggunakan definisi operasional diharapkan mampu memahami dan menganalisis istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini.

Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat.⁴¹ Rakyat menjadi penentu dalam pengambilan kebijakan hukum dalam suatu negara.⁴²

Pengangkatan

Dalam istilah pengangkatan terdapat dua pihak, ada pihak yang mengangkat, ada pihak yang diangkat. Pihak yang mengangkat adalah Presiden

⁴¹ Jean Bodin dalam Laode Harjudin et al.,..Op.Cit., hlm. 1357.

⁴² Montesquieu dalam Laode Harjudin et al.,..Op.Cit., hlm. 1360.

dan Mendagri. Pihak yang diangkat adalah pejabat kepala daerah. Adanya pengangkatan pejabat kepala daerah karena adanya kekosongan jabatan kepala daerah.⁴³

Penjabat

Penjabat adalah jabatan yang ditetapkan oleh Presiden atas usul Mendagri untuk daerah provinsi yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya⁴⁴ atau ditetapkan oleh Mendagri atas usul gubernur untuk daerah kabupaten/kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama⁴⁵ karena adanya kekosongan jabatan kepala daerah.

Kepala Daerah

Istilah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴⁶ Dari definisi ini dapat dilihat bahwa istilah pemerintah daerah dan kepala daerah memiliki definisi yang sama.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif yuridis, yang mengkaji dan menganalisis permasalahan kedaulatan rakyat dalam

⁴³ Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁴⁴ Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁴⁵ Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁴⁶ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah kedaulatan rakyat di balik pengangkatan pejabat kepala daerah. Penelitian ini fokus meneliti kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan menggunakan pendekatan-pendekatan ini diharapkan mampu menjawab permasalahan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

4. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 7) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 67/PUU-XIX/2021;
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUU-XX/2022;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah;
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun

2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota;

12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal, tesis, disertasi, dan koran yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa kamus-kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia yang relevan dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan dengan cara menggunakan studi pustaka guna mendapatkan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, tesis, disertasi, dan koran yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum diolah, dipelajari, dihubungkan, diinterpretasikan, diuraikan, dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini secara sistematis, mendalam, dan komprehensif.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun secara sistematis dalam 4 (empat) bab. Bab pertama berisi pendahuluan, menguraikan latar belakang masalah, urgensi masalah penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua berisi landasan teori. Bab ini akan menguraikan dan menjelaskan landasan teori dalam penelitian, yaitu teori kedaulatan rakyat, teori demokrasi, dan teori demokrasi deliberatif. Bab ketiga berisi analisis kedaulatan rakyat di balik pengangkatan pejabat kepala daerah ditinjau dari teori kedaulatan rakyat dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

Bab keempat berisi penutup. Bab ini akan menguraikan kesimpulan penelitian dan saran penelitian untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara, dan tawaran solusi permasalahan kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dan rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.



BAB II

TINJAUAN UMUM TEORI KEDAULATAN RAKYAT, TEORI DEMOKRASI DAN TEORI DEMOKRASI DELIBERATIF

A. Teori Kedaulatan Rakyat

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Secara umum, istilah kedaulatan rakyat terdiri dari kata kedaulatan dan rakyat. Istilah kedaulatan sering dijumpai atau disejajarkan dengan istilah *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *sovereignty* (bahasa Inggris), *sovranus* (bahasa Italia), atau *souverainete* (bahasa Perancis). Istilah-istilah tersebut merupakan turunan dari bahasa Latin *superanus* yang berarti sesuatu yang tertinggi (*supreme*).⁴⁷ Dengan demikian, kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara.⁴⁸

Kedaulatan adalah konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁴⁹

Jean Bodin meletakkan kedaulatan sebagai ciri atau atribut negara yang membedakan dengan organisasi manusia lainnya.⁵⁰ Menurutnya, negara merupakan perwujudan dari kedaulatan dan kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari konsep negara.⁵¹ Karena itu, kedaulatan dipercaya sebagai sumber utama dan asal-usul kekuasaan negara.⁵² Thomas Hobbes lebih luas

⁴⁷ Sumidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986), hlm. 137.

⁴⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. Ke-4, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 212.

⁴⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-7, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 1988), hlm. 328.

⁵⁰ Jean Bodin dalam Rusli Kustiaman Iskandar, "Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia," (Disertasi, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm. 99.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. Rev, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 120.

⁵² M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 14-15.

lagi. Menurutnya, kedaulatan (*sovereignty*) bukan hanya atribut negara, tetapi merupakan fungsi esensial yang dimiliki oleh negara.⁵³

Menurut Jean Bodin, kedaulatan bersifat mutlak, abadi, utuh, tunggal, tertinggi; berdaulat dalam membuat hukum; dan hukum merupakan instrumen dari kedaulatan.⁵⁴ Sebagai sifat dan akibat dari kedaulatan, menurut C. F. Strong, kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum sekaligus untuk memaksakan pelaksanaan hukum.⁵⁵ Ciri dan karakter kedaulatan ini merupakan otoritas utuh, mutlak, langgeng, tidak terbagi dan tidak terbatas yang dimiliki oleh negara untuk menciptakan hukum. Kedaulatan merupakan aspek internal negara sebagai kekuasaan tertinggi dalam satu-kesatuan politik.⁵⁶ Sedangkan istilah rakyat memiliki pengertian sebagai penduduk suatu negara yang memiliki ikatan kesatuan yang kuat (*nation*).⁵⁷ Menurut Robert A. Dahl, rakyat adalah mereka yang berhak berpartisipasi dalam pemerintahan. Namun, tidak semua mereka yang memiliki hak berpartisipasi ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Sebab, dalam sistem demokrasi, tidak semua rakyat ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam proses penyelenggaraan negara. Hal ini dikarenakan pertimbangan umur, narapidana dan orang sakit jiwa.⁵⁸

⁵³ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 122.

⁵⁴ Ibid., hlm. 123.

⁵⁵ C. F. Strong dalam Rusli Kustiaman Iskandar,..Op.Cit., hlm. 99.

⁵⁶ Rusli Kustiaman Iskandar,..Op.Cit., hlm. 101.

⁵⁷ Ibid., hlm. 812.

⁵⁸ Robrt A. Dahl, *Sesudah Revolusi Usai? Kewenangan dalam Masyarakat yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 1988), hlm. 33.

Menurut Jean Jacques Rousseau, konsep kedaulatan bersendikan rakyat.⁵⁹ Karena itu, subjek kedaulatan adalah rakyat.⁶⁰ Dengan demikian, kedaulatan rakyat bertalian erat dengan asal-usul negara, kekuasaan dan keabsahan negara dalam menjalankan kekuasaan. Menurut ajaran kedaulatan rakyat, negara lahir karena kehendak rakyat dan rakyat memberikan kewenangan untuk menjalankan kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.⁶¹ Ide dasar kedaulatan rakyat sangat sederhana, yakni rakyat menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁶² Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.⁶³

Di sisi lain, ajaran kedaulatan datang dari Montesquieu yang menganggap kedaulatan harus dibagi-bagi dan dipisah ke dalam beberapa lembaga negara (*trias politica*) untuk menjamin *checks and balance*.⁶⁴ Pandangan ini secara diametral berbeda dengan pandangan para pemikir kedaulatan sebelumnya dan menjadi acuan bagi negara-negara modern dalam menjalankan pemerintahan demokrasi. Sejalan dengan Montesquieu, menurut Jimly Asshiddiqie, konsep kedaulatan dewasa ini harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat dibagi dan dibatasi. Mekanisme pembagian dan pembatasan kekuasaan itu diatur dalam konstitusi sebagai bentuk dan ciri konstitusi negara modern.⁶⁵

⁵⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily,..Op.Cit., hlm. 124.

⁶⁰ Herman Kadir, "Teori dan Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, (2017), hlm. 139.

⁶¹ Rusli Kustiaman Iskandar,..Op.Cit., hlm. 89.

⁶² Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 32-33.

⁶³ Kholid O. Santoso, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Segi Arsy, 2009), hlm. 61.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 129.

⁶⁵ Ibid., hlm. 134.

Dilihat dari sejarah dan perkembangan pemikiran mengenai konsep negara, kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi dari kedaulatan raja yang menghasilkan monopoli dan penyimpangan terhadap kekuasaan, sehingga menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁶⁶ Penolakan terhadap kedaulatan raja muncul karena ketakutan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh raja.⁶⁷ Dengan demikian, kedaulatan rakyat lahir dengan semangat kebebasan dan persamaan (egaliter).

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkup dan jangkauan. Dari segi ruang lingkup, kedaulatan rakyat menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang mencakup fungsi kedaulatan. Sedangkan dari segi jangkauan, kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan.⁶⁸ Berkaitan dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaan hukum. Rakyat mempunyai otoritas untuk menetapkan berlaku atau tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan, serta mengawasi pelaksanaan hukum. Dalam pengertian modern, pemerintahan negara merupakan *government or rule by the people*.⁶⁹

⁶⁶ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 25-26.

⁶⁷ Ibid., hlm. 36.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 41.

⁶⁹ Ibid.

2. Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)”.⁷⁰ Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁷¹ Perubahan ini berimplikasi pada struktur dan kewenangan MPR, serta lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan memilih presiden. Kedaulatan dikembalikan kepada rakyat, rakyat memilih langsung presiden dan kedaulatan rakyat menjelma ke dalam berbagai lembaga perwakilan.

Tabel. 1.1.

Posisi MPR dalam UUD NRI Tahun 1945

No	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
1.	MPR sebagai lembaga tertinggi negara	MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara
2.	MPR menetapkan Tap-MPR	MPR tidak lagi menetapkan Tap-MPR
3.	MPR memilih presiden	Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat
4.	MPR menetapkan GBHN	MPR tidak lagi menetapkan GBHN

Hakikat kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat dari berbagai hal:⁷² *Pertama*, hakikat kedaulatan rakyat dapat dilihat

⁷⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.

⁷¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷² Rully Chairul Azwar, “Demokrasi Indonesia: Suatu Pandangan Dialektis,” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, (2017), hlm. 3-5.

dari sudut pandang para pendiri negara (*founding father*). Aspek ini perlu dilihat agar pemahaman tentang kedaulatan rakyat tidak ahistoris, sejalan dengan cita-cita moral, konsepsi dan visi para pendiri negara. *Kedua*, hakikat kedaulatan rakyat dapat dilihat secara holistik, tidak parsial hanya pada dimensi politik saja, tetapi juga dapat dilihat dari aspek ekonomi. *Ketiga*, kedaulatan rakyat tidak dirumuskan dalam ruang hampa. Karena itu, diperlukan kejelian untuk melihat mana nilai-nilai kedaulatan rakyat yang bersifat prinsipil dan instrumental.

Menurut M. Yamin, ciri khas demokrasi Indonesia adalah permusyawaratan dan perwakilan. Menurutnya, demokrasi Indonesia terbangun dari kultur politik masyarakat Indonesia. Semangat dan kultur politik masyarakat Indonesia adalah semangat permusyawaratan dan perwakilan, hikmah kebijaksanaan, akal sehat dan pembebasan.⁷³ Sejalan dengan M. Yamin, M. Hatta mengajukan konsep dengan konsep demokrasi kerakyatan. Konsep demokrasi kerakyatan adalah konsep demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang tercermin dalam Pancasila.⁷⁴

Soekarno memandang demokrasi Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi ekonomi. Karena itu, Soekarno mengajukan konsep demokrasi Indonesia dengan konsep demokrasi keadilan sosial. Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi harus diwujudkan secara bersamaan. Adalah kecacatan dalam demokrasi apabila demokrasi secara politik tanpa

⁷³ Ibid., hlm. 54.

⁷⁴ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Cet. Ke-4, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014), hlm. 71-72.

demokrasi secara ekonomi. Menurutnya, demokrasi Indonesia terbangun dari semangat kekeluargaan, tolong-menolong dan gotong-royong yang merupakan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.⁷⁵

Terlepas dari perdebatan pendiri bangsa terkait dengan konsep demokrasi, namun secara umum dan prinsipil, konsep mengenai demokrasi hampir sama. Hanya saja konsep demokrasi dipraktikkan dengan karakter dan kultur negara yang berbeda-beda. Itulah yang membuat kenapa kemudian demokrasi dengan karakter individual-liberal dan sosialis-totalitarian ditolak oleh pendiri bangsa. Indonesia memakai demokrasi, meminjam M. Hatta, demokrasi kerakyatan dengan karakter dan kultur bangsa Indonesia sendiri.

Terkait dengan kedaulatan rakyat, M. Hatta mendefinisikan kedaulatan rakyat sebagai pemerintahan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah yang dipercayai oleh rakyat.⁷⁶ UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedaulatan berada di tangan dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁷⁷ Sesuai dengan konstruksi tersebut, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah, tetapi menyerahkan kepada rakyat secara keseluruhan. Pemerintah menjalankan kekuasaan karena mandataris dari rakyat dan sewaktu-waktu rakyat dapat menarik kembali mandat tersebut.⁷⁸

⁷⁵ Ibid., hlm. 300.

⁷⁶ Hendra Nurtjahjo,..Op.Cit., hlm. 33.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily,..Op.Cit., hlm. 124-125.

Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka kekuasaan untuk menentukan corak dan cara pemerintahan ditentukan oleh rakyat. Kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yaitu oleh lembaga negara dan oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu).⁷⁹ Pemilu merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka melaksanakan hak asasi warga negara menjadi keharusan bagi pemerintah untuk menjamin pelaksanaan Pemilu.⁸⁰

Semua aspek yang terkait dengan Pemilu harus dikembalikan kepada rakyat, bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, adalah pelanggaran terhadap hak asasi warga negara apabila pemerintah tidak menjamin penyelenggaraan Pemilu, memperlambat penyelenggaraan Pemilu tanpa persetujuan wakil rakyat ataupun tidak melakukan apa-apa, sehingga Pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya.⁸¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan beberapa hal.⁸² *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu, sehingga dapat saja terjadi sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. *Kedua*, kondisi kehidupan masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, (2006), hlm. 10.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, hlm. 11.

dalam negeri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.

Ketiga, perubahan aspirasi dan pendapat rakyat dapat dimungkinkan terjadi karena peningkatan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa, terutama para pemilih pemula yang belum tentu mempunyai sikap yang sama. *Keempat*, Pemilu perlu diadakan secara teratur guna menjamin terjadinya suksesi kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Dengan demikian, untuk menjamin suksesi kepemimpinan yang teratur diperlukan mekanisme Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin dan pemerintahan sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan dapat bekerja secara efektif dan efisien.⁸³

Prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945.⁸⁴ *Pertama*, pengaturan hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945 membenarkan adanya prinsip esensial demokrasi. Jaminan atas hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan perwujudan dari pengakuan terhadap kebebasan dan persamaan kedudukan warga negara. UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan bahwa kekuasaan negara harus dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak melanggar hak asasi manusia, bahkan membebankan kepada negara untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia setiap warga negara.

⁸³ Ibid.,

⁸⁴ Kharul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, (2010), hlm. 133.

Kedua, prinsip suara mayoritas dan pertanggungjawaban. Prinsip ini merupakan prinsip prosedural kedaulatan rakyat. Secara konseptual, prinsip prosedural merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan persamaan. Apabila UUD NRI Tahun 1945 mengatur prinsip esensial demokrasi, maka secara linear prinsip suara terbanyak dan pertanggungjawaban mewujudkan prinsip esensial demokrasi. Terkait dengan mekanisme pengambilan keputusan, UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur tentang Pemilu. Hal ini merupakan konsekuensi dari rumusan kedaulatan rakyat. Mandat kedaulatan rakyat dapat mengalir secara langsung kepada wakil-wakil rakyat di pemerintahan melalui Pemilu.⁸⁵ Sedangkan prinsip pertanggungjawaban, UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan kepada setiap penyelenggara negara untuk mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan oleh rakyat, baik pertanggungjawaban secara vertikal kepada rakyat maupun secara horizontal antar sesama lembaga penyelenggara negara.⁸⁶ Dengan demikian, prinsip prosedural merupakan sarana atau instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat.

B. Teori Demokrasi

1. Teori Demokrasi

Kata demokrasi (*democracy*) berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno, yaitu *demos* berarti rakyat dan *kratein* berarti pemerintahan. Dari dua arti kata tersebut demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan

⁸⁵ Jimly Assiddiqie,..Op.Cit., hlm. 41.

⁸⁶ Khairul Fahmi,..Op.Cit., hlm. 135.

oleh rakyat.⁸⁷ Menurut Mariam Budiardjo, demokrasi adalah pemerintahan yang dipimpin oleh rakyat.⁸⁸ Singkatnya demokrasi mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan atas dasar kehendak rakyat.⁸⁹

Kranenburg memaknai demokrasi sebagai cara memerintah oleh rakyat.⁹⁰ Menurut Mac Person, dalam sistem demokrasi, rakyat memiliki peranan penting dalam pemerintahan.⁹¹ Maurice Duverger memandang demokrasi sebagai cara memerintah di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah setara dan tidak terpisahkan. Demokrasi adalah sistem pemerintahan negara yang memberikan hak kepada rakyat untuk memerintah sekaligus untuk diperintah.⁹²

Menurut David Bentham dan Kevin Boyle, demokrasi adalah prosedur untuk membuat kebijakan secara kolektif. Demokrasi berusaha untuk mewujudkan keinginan rakyat dan keputusan yang diambil mempengaruhi rakyat dan rakyat mempunyai hak yang setara dalam proses pengambilan keputusan. Demokrasi memiliki prinsip kontrol yang ketat dalam pengambilan keputusan secara kolektif, serta adanya kesetaraan hak bagi setiap rakyat.⁹³

⁸⁷ Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Cet. Ke-3, (Jakarta; Gaya Media Pratama, 1995), hlm. 164.

⁸⁸ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cat. Ke-7, (Yogyakarta: Gramedia, 2015), hlm. 155.

⁸⁹ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 1.

⁹⁰ Koencoro Proebopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

⁹¹ Abdul Aziz Hakim, ...Op.Cit., hlm. 100.

⁹² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cet. Ke-6 (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 201.

⁹³ David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 19-20.

Mencken melihat demokrasi sebagai sebuah teori di mana rakyat mengetahui apa yang dibutuhkan dan pantas untuk didapatkan rakyat meskipun itu sangat sulit.⁹⁴ Phillippe C. Schmitter mendefinisikan demokrasi sebagai sistem pemerintahan di mana pemerintah bertanggungjawab atas tindakannya terhadap rakyat dan bertindak secara langsung melalui kompetisi, serta bekerjasama dengan wakil-wakil rakyat di pemerintahan.⁹⁵

Berkaitan dengan berbagai definisi demokrasi di atas, maka dapat ditarik beberapa poin penting terkait dengan demokrasi:⁹⁶

- a. Sumber kekuasaan penyelenggara negara berasal dari rakyat;
- b. Pemerintah sebagai penyelenggara negara menyadari bahwa mereka berasal dari rakyat;
- c. Partisipasi aktif rakyat dalam penyelenggaraan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemerintahan;
- d. Lembaga perwakilan sebagai sarana penyaluran aspirasi rakyat sekaligus sebagai kontrol terhadap pemerintah; dan
- e. Media massa sebagai sarana penyaluran aspirasi rakyat kepada penyelenggara negara.

Harris G. Warren *et al* melihat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak kepada rakyat. Dengan kata lain, tepat untuk dikatakan bahwa demokrasi *a government of the people, by the people, for the people*.⁹⁷ Menurut Afan Gaffar, definisi demokrasi ini memiliki konsekuensi:⁹⁸

⁹⁴ Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya*, (Yogyakarta: Gawe Buku, 2018), hlm. 35.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm.36.

⁹⁶ Abdul Aziz Hakim,..Op.Cit., hlm. 98-99.

⁹⁷ Harris G. Warren *et al* dalam Saifudin, "Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi," (Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2006), hlm. 16.

⁹⁸ Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), 106.

- a. Masyarakat memiliki hak untuk berserikat, berkumpul, hak untuk berpendapat dan hak untuk mendapatkan informasi yang jernih;
- b. Adanya Pemilu yang bebas di mana pemilih bebas untuk memilih tanpa ada unsur paksaan;
- c. Masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya dalam aktivitas politik tanpa digerakkan oleh orang lain;
- d. Adanya kemungkinan rotasi kekuasaan sebagai produk dari pemilihan umum; dan
- e. Adanya rekrutmen politik secara terbuka untuk mengisi posisi penting dalam penyelenggara negara.

Menurut Samuel Huntington, demokrasi adalah keterlibatan secara kolektif para pembuat kebijakan yang dipilih melalui Pemilu yang jujur, adil, berkala, dan bersaing secara bebas untuk memperoleh suara dan memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk dapat dipilih dan memilih.⁹⁹ Sedangkan menurut Schattschneider, demokrasi adalah sistem politik yang kompetitif di mana di dalamnya terdapat persaingan antara pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menawarkan alternatif-alternatif kebijakan, sehingga publik dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.¹⁰⁰

Secara lengkap, James Mac Groger *et al* merumuskan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, memperoleh dan mempertahankan wewenang, baik secara langsung maupun secara tidak langsung sebagai hasil dari kemenangan dalam Pemilu yang bebas di mana mayoritas besar warga negara dewasa diperbolehkan untuk berpartisipasi.¹⁰¹ Beranjak dari rumusan tersebut dapat

⁹⁹ Samuel Huntington,..Op.Cit., hlm. 5.

¹⁰⁰ David Bentham dan Kevin Boyle,..Op.Cit., hlm. 19-20.

¹⁰¹ Harris G. Warren et al,..Op.Cit., hlm. 2.

ditarik suatu pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi.¹⁰²

Pertama, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang memiliki unsur-unsur atau elemen-elemen yang terkait satu sama lain dan tidak terpisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum didapatkan dan dipertahankan melalui Pemilu yang bebas dan diikuti oleh sebagian warga negara yang dewasa dari suatu negara.

2. Prinsip Demokrasi

David Held meletakkan prinsip demokrasi yang mendukung prinsip dasar otonomi demokrasi di mana setiap orang bebas dan setara dalam menentukan pilihan hidupnya dan membatasi peluang bagi mereka untuk tidak meniadakan hak-hak orang lain.¹⁰³ Otonomi demokrasi terdiri dari dua prinsip, yaitu prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan. Prinsip kebebasan memandang bahwa setiap warga negara memiliki kebebasan untuk berserikat, berkumpul, berpikir dan menyampaikan pendapat. Prinsip kesetaraan memandang bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan dan kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan. Kedua prinsip ini merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi dan pengakuan

¹⁰² Saifudin,..Op.Cit., hlm. 15.

¹⁰³ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 271.

atas hak-hak manusia di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam politik.¹⁰⁴

Prinsip-prinsip demokrasi menurut Ten Berge sebagai berikut:¹⁰⁵

- a. Adanya perwakilan politik yang dipilih melalui Pemilu untuk mengambil keputusan;
- b. Adanya pertanggungjawaban politik lembaga-lembaga negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan tergantung pada lembaga perwakilan;
- c. Adanya pemencaran kewenangan organ-organ yang dimiliki oleh pemerintah;
- d. Adanya pengawasan dan kontrol pelaksanaan tugas dan fungsi organ pemerintahan;
- e. Adanya transparansi penyelenggaraan pemerintahan; dan
- f. Adanya hak rakyat untuk mengajukan keberatan terhadap setiap tindakan rakyat.

Menurut Robert A. Dahl, dalam demokrasi modern, demokrasi memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁰⁶

- a. Adanya kontrol atas keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah;
- b. Adanya proses Pemilu yang dilaksanakan secara periodik, adil dan bebas untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di pemerintahan;
- c. Adanya hak setiap orang untuk dapat dipilih; **
- d. Adanya hak setiap orang untuk dapat berpartisipasi dalam proses pemilihan; **
- e. Adanya hak warga negara untuk menyampaikan pendapat sebagai bagian dari ekspresi politik dan kritik terhadap pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan;
- f. Adanya hak warga negara untuk mendapatkan informasi jernih; dan
- g. Adanya hak warga negara untuk membentuk perkumpulan organisasi untuk menawarkan alternatif kebijakan kepada pemerintah.

¹⁰⁴ Georg Sorensen,..Op.Cit., hlm. 15.

¹⁰⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 9.

¹⁰⁶ Robert A. Dahl dalam Dadan Ramdani,..Op.Cit., hlm. 59.

Prinsip-prinsip tersebut menjadi alat ukur untuk mengukur demokrasi suatu negara. Lebih lanjut, menurut Robert A. Dahl, ada 5 (lima) kriteria untuk mengukur demokrasi suatu negara:¹⁰⁷

- a. Partisipasi yang efektif di mana kebijakan yang diputuskan oleh negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan;
- b. Persamaan suara di mana setiap rakyat memiliki kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama;
- c. Pemahaman yang cerah di mana setiap rakyat memiliki kesempatan yang sama untuk mempelajari dan menawarkan kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan;
- d. Pengawasan agenda di mana kebijakan negara selalu terbuka jika diinginkan oleh rakyat; dan
- e. Mencakup orang dewasa yang memiliki kewarganegaraan penuh.

Menurut Afan Gaffar, ada 5 (lima) prasyarat yang harus dipenuhi bagi negara demokrasi.¹⁰⁸ *Pertama*, akuntabilitas pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kebijakan yang dibuat dan tindakan pemerintah, serta bersedia untuk diawasi secara ketat oleh publik. *Kedua*, pergantian kekuasaan harus dilakukan secara teratur dan damai, sehingga kekuasaan tidak berputar pada satu orang saja. *Ketiga*, untuk menjamin terjadinya pergantian kekuasaan, maka dibutuhkan rekrutmen politik secara terbuka. Oleh karena itu, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mengisi jabatan politik melalui Pemilu.

Keempat, Pemilu yang dilaksanakan secara teratur dan berkala. Setiap warga negara yang dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih, serta

¹⁰⁷ Ibid., hlm. 60.

¹⁰⁸ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. Ke-6, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 7-9.

bebas dalam menggunakan haknya sesuai dengan kehendaknya tanpa adanya rasa takut, paksaan dan ancaman. *Kelima*, setiap masyarakat bebas untuk menikmati hak dasarnya, baik hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat maupun hak untuk mendapatkan informasi yang jernih.

Henry B. Mayo merumuskan beberapa prasyarat demokrasi sebagai berikut:¹⁰⁹

- a. Adanya pemerintahan yang bertanggungjawab;
- b. Adanya perwakilan rakyat yang dipilih melalui Pemilu untuk mewakili rakyat di pemerintahan;
- c. Adanya partai politik;
- d. Adanya pers dan media massa yang untuk menyalurkan pendapat; dan
- e. Adanya peradilan yang bebas guna tegaknya keadilan dan hak asasi manusia.

Prasyarat demokrasi tersebut dirumuskan untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Nilai-nilai demokrasi menurut Henry B. Mayo sebagai berikut:¹¹⁰

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela;
- b. Menjamin terlaksananya perubahan dalam masyarakat secara damai;
- c. Menyelenggarakan suksesi kepemimpinan secara teratur;
- d. Membatasi penggunaan kekerasan secara minimal;
- e. Mengakui adanya perbedaan; dan
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Menurut John Stuart Mill, demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi melainkan akan meningkatkan mutu kehidupan

¹⁰⁹ Ni'matul Huda,..Op.Cip., hlm. 219.

¹¹⁰ Mariam Budiardjo,..Op.Cit., hlm. 118-119

semua orang.¹¹¹ Abdurrahman Wahid lebih tegas lagi. Menurutnya, demokrasi menjadi keharusan yang wajib dipenuhi bukan saja karena demokrasi sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang setara, tetapi demokrasi sangat mendukung pluralisme bangsa. Pluralisme memandang bahwa perbedaan suku, agama, ras, dan antar golongan merupakan suatu keniscayaan.¹¹²

C. Teori Demokrasi Deliberatif

1. Teori Demokrasi Deliberatif

Istilah demokrasi deliberatif pertama kali dikenalkan oleh J. M. Bessette,¹¹³ kemudian dikembangkan dan dipopulerkan oleh Jurgen Habermas. Dalam menjelaskan teori demokrasi deliberatif, Jurgen Habermas mendasarkan pada beberapa model demokrasi:¹¹⁴ *Pertama*, model demokrasi liberal di mana wakil-wakil rakyat yang duduk di pemerintahan merupakan representasi dari rakyat. Dalam model demokrasi liberal, rakyat dan pemerintah memiliki batasan hubungan yang jelas. Keberadaan pemerintah sebagai penjaga dan pelindung hak-hak individu masyarakat.

Kedua, model demokrasi republik di mana politik dimaknai sebagai kehidupan etis dan substansial di mana individu saling bergantung satu sama lain sebagai warga negara. Keputusan politik harus diambil melalui keterlibatan dan persetujuan rakyat. *Ketiga*, model demokrasi prosedural di

¹¹¹ Diane Revitch dan Abigail Thersntrom, *Demokrasi Klasik dan Modern: Tulisan Tokoh-Tokoh Ulung Sepanjang Masa*, (Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 117-118.

¹¹² Artani Hasbi, *Musyawah dan Demokrasi: Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 148.

¹¹³ J. M. Bessette dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 37.

¹¹⁴ Ibid.,

mana diskursus dan komunikasi politik harus dikedepankan. Untuk dapat menghasilkan keputusan, Jurgen Habermas mendasarkan demokrasi deliberatif pada model demokrasi prosedural.

Menurut Jurgen Habermas, sebuah keputusan akan memiliki legitimasi apabila dibahas dan diambil bersama rakyat melalui diskursus publik yang setara, bebas dan tanpa adanya tekanan. Diskursus publik merupakan ruang bagi rakyat untuk menghasilkan opini publik. Dengan kata lain, demokrasi deliberatif merupakan ruang publik yang menggambarkan kondisi komunikasi politik rakyat dengan pemerintah secara langsung.¹¹⁵

Menurut Hickerson dan Gastil, demokrasi deliberatif sesungguhnya mendasarkan pada keyakinan bahwa partisipasi yang luas dari rakyat biasa dalam pemerintahan akan membuat demokrasi menjadi lebih sehat.¹¹⁶ Sedangkan menurut Melo dan Baiochi, konsep demokrasi deliberatif mengacu pada induk teori politik yang bertujuan untuk mengembangkan versi demokrasi substantif berdasarkan justifikasi publik melalui proses deliberasi. Konsep tersebut dianggap lebih dari sekedar demokrasi sebagai sistem politik ataupun demokrasi berbasis diskursus. Dengan demikian, demokrasi deliberatif dimaknai sebagai cara rasional musyawarah rakyat dalam membahas kepentingan umum untuk mentransformasikan keinginan bersama.¹¹⁷

¹¹⁵ F. B. Handirman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 134.

¹¹⁶ Hickerson dan Gastil dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 42.

¹¹⁷ Melo dan Baiochi dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 42.

Demokrasi deliberatif dapat dimaknai sebagai proses pengambilan keputusan yang egaliter di mana rakyat dapat mendengar, belajar dan terlibat langsung dengan beragam alternatif cara pandang. Diskursus rakyat dalam pengambilan keputusan secara langsung merupakan inti dari teori demokrasi deliberatif karena beranjak dari asumsi bahwa perwakilan rakyat yang dipilih dapat saja mengutamakan kepentingan pribadi dibandingkan kepentingan rakyat banyak. Kendati masih dapat diperdebatkan apakah kelompok-kelompok deliberatif dapat sungguh-sungguh diberdayakan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Menurut Hickerson dan Gustil, demokrasi deliberatif tetap dapat membuat wakil rakyat menjadi lebih akuntabel melalui penginformasian dan pendidikan wakil rakyat mengenai apa yang diinginkan oleh rakyat.¹¹⁸

Menurut Simone Baglioni, demokrasi deliberatif menjadi alternatif yang lebih rasional untuk mengatasi kelemahan demokrasi perwakilan dan besarnya hambatan untuk menjalankan demokrasi langsung.¹¹⁹ Lahirnya demokrasi deliberatif disebabkan karena mandulnya demokrasi perwakilan. Kehadiran demokrasi deliberatif sebagai jawaban atas mandulnya demokrasi perwakilan.

Demokrasi deliberatif dapat mencerahkan rakyat dan memahami sudut pandang orang lain dan nilai partisipasi rakyat secara umum. Keputusan yang dihasilkan dari proses deliberatif memiliki potensi untuk berkontribusi pada demokrasi representatif yang lebih luas dan memiliki legitimasi yang kuat dengan cara menekan pejabat publik terpilih untuk

¹¹⁸ Hickerson dan Gustil dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 42-43.

¹¹⁹ Simone Baglioni dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 43.

merespon rekomendasi-rekomendasi rakyat. Demokrasi deliberatif dianggap dapat mengatasi masalah yang dihadapi oleh model demokrasi pada masyarakat yang kompleks, luas dan plural, sehingga nilai-nilai untuk mewujudkan kebaikan bersama menjadi mudah untuk diwujudkan.¹²⁰

Demokrasi deliberatif bukan bermakna intervensi langsung publik ke dalam sistem politik dan bukan pula depolitisasi ruang publik. Demokrasi deliberatif dapat dimaknai sebagai peran politik aktif rakyat dalam membangun opini publik untuk mengontrol dan mempengaruhi keputusan pemerintah. Demokrasi deliberatif menghormati batas antara negara dengan rakyat, namun rakyat ingin agar negara hukum demokrasi mencairkan komunikasi-komunikasi politik dalam negara¹²¹

2. Diskursus Publik dan Pengambilan Keputusan

Dalam negara demokratis, akses untuk menyampaikan opini publik dijamin oleh negara dan opini publik tumbuh dari setiap pembicaraan individu yang membentuk organisasi. Opini publik terbentuk melalui diskursus publik, baik melalui informasi yang didapatkan maupun melalui proses pendidikan yang dilewati. Menurut Jergen Habermas, opini publik dapat diartikan sebagai kritik sekaligus kontrol organisasi masyarakat terhadap praktek pemerintahan dalam negara.¹²²

Sebagai organisasi yang besar, diperlukan komunikasi dan sarana untuk mentransformasikan ide, serta alternatif untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Gagasan Jergen Habermas terkait dengan ini disebut

¹²⁰ Hickerson dan Gastil dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 44.

¹²¹ F. B. Handirman,..Op.Cit., hlm. 150.

¹²² Jergen Habermas dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 39.

sebagai konsep *civil society* yang terdiri dari perhimpunan, organisasi dan gerakan yang secara terus-menerus menyuarkan persoalan masyarakat dari ruang privat ke ruang publik.¹²³

Ruang publik menurut Jurgen Habermas ada beberapa: *Pertama*, bebas di mana setiap orang dapat berbicara, berkumpul, dan berpartisipasi dalam diskursus politik dan hukum. *Kedua*, kritis di mana setiap orang siap dan mampu, serta ikut terlibat dalam proses pengambilan kebijakan publik secara adil dan bertanggung jawab. Dalam demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif di mana dalam proses pengambilan kebijakan publik harus melalui diskursus publik. Tujuannya agar produk hukum yang dibuat mendapat legitimasi publik.¹²⁴

Jurgen Habermas menjelaskan ketika produksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen, maka produksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat karena demokrasi perwakilan tidak menempatkan rakyat dalam produksi hukum.¹²⁵

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat hanya memilih wakil-wakil yang duduk di pemerintahan, namun setelah itu rakyat tidak dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan hukum. Dalam demokrasi deliberatif, proses pengambilan kebijakan hukum harus melalui diskursus publik dan wakil-wakilnya di pemerintahan. Demokrasi deliberatif memberikan ruang

¹²³ Ibid.,

¹²⁴ Jurgen Habermas dalam Wimmy Haliim,..Op.Cit., hlm. 21.

¹²⁵ Ibid., hlm. 20.

kepada rakyat untuk menentukan warna dan corak kebijakan hukum yang akan diambil.

Inti dari konsep demokrasi deliberatif, semua produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh negara, baik eksekutif, legislatif maupun institusi peradilan harus melalui proses diskursus bersama *civil society*. Sejalan dengan Hansen, diskursus politik dan deliberasi menjadi elemen penting dalam teori demokrasi. Kendati memiliki variasi yang banyak, namun deliberasi menjadi fitur inti dari teori demokrasi.¹²⁶

Menurut Fung, teori demokrasi deliberatif sebagai gagasan politik sangat ideal dan revolusioner karena menawarkan konsep mengenai perubahan mendasar pada basis-basis pengambilan keputusan politik meliputi pengambilan keputusan, intitusionalisasi proses politik dan karakter politik itu sendiri.¹²⁷

Menurut Morrel, ada beberapa bentuk tingkatan dalam proses deliberasi.¹²⁸

- a. Dialog rakyat yang bertujuan untuk mengajak para stakeholder untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai orang-orang dari beragam latar belakang yang berbeda yang hidup di komunitas yang sama sebagai langkah untuk mencapai tuju bersama;
- b. Diskursus deliberatif yang bertujuan untuk membangun diskusi bersama dengan informasi yang memadai di antara rakyat mengenai isu-isu yang dianggap penting, baik di tingkat lokal maupun di tingkat nasional; dan
- c. Pengambilan keputusan deliberatif yang bertujuan untuk mengambil keputusan meskipun tidak selalu berupa konsensus.

¹²⁶ Hansen dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 36.

¹²⁷ Fung dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 43.

¹²⁸ Morrel dalam Candra Kusuma,..Op.Cit., hlm. 45.

Dalam proses deliberasi diperlukan fasilitator yang netral, sehingga dialog, diskursus dan pengambilan keputusan tidak ada yang mendominasi, bebas dari intervensi orang lain dan berjalan dengan baik. Di lain sisi, deliberasi diperlukan kesediaan rakyat untuk aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan bersama dengan pemerintah.¹²⁹ Dengan demikian, demokrasi deliberatif memberikan ruang kepada rakyat untuk menentukan corak hukum yang sesuai dengan keinginan rakyat.



¹²⁹ Ibid.,

BAB III

KEDAULATAN RAKYAT DI BALIK PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH

A. Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

1. Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Kedaulatan rakyat bertalian erat dengan asal-usul negara, sumber kekuasaan dan keabsahan negara dalam menjalankan kekuasaan. Negara lahir atas dasar kehendak rakyat dan rakyat memberikan kewenangan kepada negara untuk menjalankan kekuasaan.¹³⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan hukum, pelaksanaan hukum dan mengawasi pelaksanaan hukum. Rakyat memiliki otoritas untuk menetapkan berlaku atau tidaknya hukum.¹³¹

Berkaitan dengan itu, pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024 yang berimplikasi pada kekosongan 101 jabatan kepala daerah tahun 2022 dan 171 jabatan kepala daerah tahun 2023¹³² dan sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah, pemerintah mengangkat penjabat kepala daerah sebagaimana perintah Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan “*untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*

¹³⁰ Rusli Kustiaman Iskandar,..Op.Cit., hlm. 89.

¹³¹ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 41.

¹³² <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024>, diakses 13 Mei 2023.

*yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya tahun 2023, diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pilkada serentak 2024”.*¹³³

a. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Tahun 2022

Pengangkatan pejabat kepala daerah tahun 2022 hanya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sudah tidak relevan menjawab kebutuhan hukum dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

Sehubungan dengan itu, pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, ketentuan hukum tentang pemilihan pejabat publik, serta kepatutan, fadsun politik dan etika publik. Pengangkatan pejabat kepala daerah tanpa transparansi, tidak melibatkan pimpinan formal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹³³ Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

(DPRD), masyarakat sipil dan pemangku kepentingan otonomi daerah. Dengan demikian, pengangkatan pejabat kepala daerah telah menambah catatan buruk demokrasi Indonesia.¹³⁴ Beberapa tahun terakhir demokrasi Indonesia mengalami kemunduran. Berbagai lembaga survei menempatkan demokrasi Indonesia cacat (*flawed democracy*).¹³⁵

b. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Tahun 2023

Pengangkatan pejabat kepala daerah tahun 2023 mengacu pada Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota di mana pejabat gubernur diusulkan 3 (tiga) nama oleh Menteri, 3 (tiga) DPRD provinsi, dan ditetapkan oleh presiden. Sedangkan pejabat bupati dan walikota diusulkan 3 (tiga) oleh Menteri, 3 (tiga) gubernur, dan 3 (tiga) DPRD kabupaten/kota. Dari 9 (sembilan) nama yang diusulkan dibahas oleh Menteri menjadi 3 (tiga) nama dan ditetapkan oleh Menteri.¹³⁶ Sekilas terlihat pejabat gubernur diusulkan oleh menteri dan DPRD provinsi, dan pejabat bupati/walikota diusulkan oleh Menteri, gubernur dan DPRD kabupaten/kota, namun yang menetapkan pejabat kepala daerah tetap presiden dan Menteri. Hal ini tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

¹³⁴ https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/28/demokrasi-hukum-dan-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

¹³⁵ Durohim Amnan dan Mahmud,..Op.Cit., hlm. i.

¹³⁶ Pasal 4, 9 dan 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota.

Tabel. 2.1

Dasar Hukum Pengkatan Penjabat Kepala Daerah

No	Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Tahun 2022	Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Tahun 2023
1.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah	Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota
3.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota	

Berkaitan dengan itu, M. Hatta menyatakan kedaulatan rakyat dijalankan oleh pemerintah yang dipercayai oleh rakyat.¹³⁷ Oleh karena itu, berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka rakyat yang menentukan corak dan cara pemerintahan berkuasa,¹³⁸ bahkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedaulatan berada di tangan dan dilaksanakan menurut

¹³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily,..Op.Cit., hlm. 124-125.

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 10.

Undang-Undang Dasar.¹³⁹ Karena itu, sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan, serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan,¹⁴⁰ termasuk dalam fungsi kebijakan dan pengangkatan pejabat kepala daerah.

Selain itu, pengangkatan pejabat kepala daerah menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan otonom dan terhambatnya suksesi kepemimpinan pemerintahan daerah yang mendapat legitimasi rakyat, serta dapat disalahgunakan untuk memperkuat agenda sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat. Hal ini mengingat ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.¹⁴¹

2. Kepala Daerah Dipilih Secara Demokratis

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, maka kepala daerah dipilih secara demokratis. Secara historis, frasa “dipilih secara demokratis” lahir dari evaluasi atas Pilkada tidak langsung di mana kepala daerah dipilih oleh DPRD. Frasa “dipilih secara demokratis” merupakan jalan tengah antara perdebatan dipilih secara langsung atau tidak langsung.¹⁴²

¹³⁹ Hendra Nurtjahjo,..Op.Cit., hlm. 33.

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 115-166.

¹⁴¹ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

¹⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 25.

Terkait dengan pengertian “dipilih secara demokratis”, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengaitkan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Dengan dirumuskan “dipilih secara demokratis” maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa.¹⁴³

Untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 diperlukan Undang-Undang Pemerintah Daerah yang di dalamnya antara lain mengatur ketentuan tentang Pilkada. Sehubungan dengan itu, untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan Pilkada secara demokratis, maka baik pemilihan langsung maupun cara demokratis lainnya harus berpedoman pada asas-asas Pemilu yang berlaku secara umum.¹⁴⁴

Beranjak dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka yang dimaksud dengan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4)

¹⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004., hlm. 108.

¹⁴⁴ Ibid., hlm. 109.

UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung melainkan mencakup juga model pemilihan lainnya dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa.¹⁴⁵

a. Pemilu Serentak

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan penyelenggaraan Pemilu legislatif (anggota DPR, DPD dan DPRD) serta eksekutif (presiden dan wakil presiden) dilaksanakan secara serentak mulai tahun 2019 telah membuka peluang dan mendorong pembentuk undang-undang untuk menyusun ulang penyelenggaraan Pemilu, termasuk Pilkada.¹⁴⁶ Terkait dengan desain keserentakan penyelenggaraan Pemilu, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 telah memberikan sejumlah pilihan model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional sebagai berikut:¹⁴⁷

- 1) Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden dan anggota DPRD;
- 2) Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, gubernur dan bupati/walikota;
- 3) Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, anggota DPRD, gubernur dan bupati/walikota;
- 4) Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden dan setelah itu dilaksanakan Pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, pemilihan gubernur dan bupati/walikota;

¹⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 26.

¹⁴⁶ Ibid., hlm. 29.

¹⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019., hlm. 323-324.

- 5) Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden dan setelah itu dilaksanakan Pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi dan gubernur dan setelah itu dilaksanakan Pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota dan memilih bupati dan walikota; dan
- 6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan presiden/wakil presiden.

Dengan tersedianya berbagai model pemilihan tersebut, maka penentuan model pemilihan menjadi wilayah pembentuk undang-undang untuk menentukannya. Namun demikian, dalam menentukan pilihan model atas kerentakan penyelenggaraan Pemilu, pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: (1) pemilihan model keserentakan Pemilu yang berdampak terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua pihak yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan Pemilu; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model keserentakan Pemilu harus dilakukan lebih awal sehingga ada waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan benar-benar dilaksanakan secara efektif; (3) pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan dengan matang semua dampak teknis atas pilihan model keserentakan Pemilu sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk menciptakan Pemilu yang berkualitas; (4) pilihan model keserentakan Pemilu harus mempertimbangkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) pembentuk undang-undang tidak acap-kali

merubah model keserentakan Pemilu sehingga terbangun kepastian hukum dan kemapanan pelaksanaan Pemilu serentak.¹⁴⁸

Selain terkait dengan model pemilihan, UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatur hal-hal lain terkait dengan Pilkada, seperti berapa lama masa jabatan kepala daerah, kapan waktu penyelenggaraan Pilkada hingga siapakah badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Melalui Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, konstitusi mendelegasikan kewenangan untuk menentukan lebih lanjut pengaturannya dalam undang-undang yang meliputi seluruh aspek desain sistem Pilkada, mulai dari model pemilihan sampai terkait teknis penyelenggaraannya. Namun demikian, pengaturan yang sangat luas tersebut tidak berarti tanpa batas, kata “demokratis” menjadi petunjuk sekaligus tolok ukur desain penyelenggaraan Pilkada yang diatur dalam peraturan teknis. Oleh karena itu, merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur desain penyelenggaraan Pilkada, selain harus berpedoman pada asas-asas Pemilu yang berlaku secara umum, juga harus memperhatikan aspirasi rakyat daerah, khususnya mengenai prinsip kontestasi dan partisipasi yang merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kualitas demokrasi elektoral. Kualitas demokrasi akan ditentukan antara lain oleh kontestan, baik yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun

¹⁴⁸ Ibid., hlm. 324-325.

perseorangan dan didukung oleh partisipasi rakyat atau pemilih secara terbuka, bebas dan jujur.¹⁴⁹

b. Tahapan Pilkada Serentak

Sesuai dengan norma Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyatakan “pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Sejak saat itu Pilkada serentak secara nasional beserta segala aspek penyelenggaraannya mulai ditetapkan secara bertahap dari yang awalnya akan dilaksanakan pada tahun 2027 kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diubah menjadi bulan November tahun 2024.¹⁵⁰

Secara historis, pengaturan Pilkada serentak diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang kemudian diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai berikut:¹⁵¹

- 1) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2015 dan tahun 2016 dilaksanakan tahun 2015;

¹⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 26-27.

¹⁵⁰ Ibid., hlm. 29.

¹⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022., hlm. 45-46.

- 2) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2016 dan tahun 2017 dilaksanakan tahun 2017;
- 3) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan tahun 2018;
- 4) Pemungutan suara serentak kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada tahun 2020;
- 5) Pemungutan suara serentak kepala daerah hasil pemilihan tahun 2017 dilaksanakan pada tahun 2022;
- 6) Pemungutan suara serentak kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018 dilaksanakan pada tahun 2023; dan
- 7) Pemungutan suara serentak nasional Pilkada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tahun 2027.

Desain keserentakan Pilkada nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diubah kembali dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai berikut:¹⁵²

- 1) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2015 dan tahun 2016 dilaksanakan tahun 2015;
- 2) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2016 dan tahun 2017 dilaksanakan tahun 2017;
- 3) Kepala daerah hasil pemilihan tahun 2017 menjabat sampai tahun 2022;
- 4) Pemungutan suara serentak untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan tahun 2018;
- 5) Kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018 menjabat sampai tahun 2023;
- 6) Pemungutan suara serentak kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada tahun 2020;

¹⁵² Ibid., hlm. 46.

- 7) Kepala daerah hasil pemilihan tahun 2020 menjabat sampai tahun 2024; dan
- 8) Pemungutan suara serentak nasional Pilkada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tahun 2027.

Terkait dengan desain tahapan Pilkada serentak secara nasional telah diatur penyelenggaraan transisi yang terdiri atas 4 (empat) gelombang, yaitu pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015, tahun 2017, tahun 2018, tahun 2020 dan November 2024. Beranjak dari tahapan transisi tersebut, maka desain Pemilu serentak secara nasional yang dipilih oleh pembentuk undang-undang pada tahun 2024 adalah Pemilu serentak dalam 2 (dua) tahap, yaitu: (i) Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden dan anggota DPRD serta (ii) setelah itu dilaksanakan Pilkada serentak secara nasional. Pilihan model Pemilu serentak tersebut termasuk dalam kategori “pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan presiden/wakil presiden”.¹⁵³ Namun demikian, transisi Pilkada serentak tidak boleh kemudian mengabaikan konstitusi di mana kepala daerah dipilih secara demokratis. Terlebih lagi, pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali di seluruh wilayah Indonesia.

¹⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 31-32.

3. Pilkada Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Secara eksplisit norma konstitusi mengamanatkan agar kepala daerah otonom dipilih bukan diangkat. Apabila dilacak risalah perubahan konstitusi terkait dengan perdebatan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, frasa “dipilih secara demokratis” memberikan alternatif dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD. Beranjak dari perdebatan ini, maka tidak tersedia mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah. Dengan demikian, pengangkatan pejabat kepala daerah tidak memiliki pijakan konstitusional.¹⁵⁴

Pertama, jabatan kepala daerah yang diisi pejabat hanya ditujukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang berhenti “sementara” dan pada saat bersamaan terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Artinya, pejabat kepala daerah hanya menjalankan tugas jabatan kepala daerah dalam masa jabatan di mana kepala daerah yang dipilih tidak dapat melaksanakan tugasnya. Sementara pejabat kepala daerah yang diangkat sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bukan dalam konteks mengisi kekosongan “sementara” jabatan kepala daerah melainkan untuk mengisi jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatan dan karena keserentakan Pilkada.

Dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, keberadaan pejabat kepala daerah yang diangkat untuk mengisi

¹⁵⁴https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/03/dilema-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

kekosongan “sementara” dapat dibenarkan karena pada prinsipnya jabatan kepala daerah tetap diisi oleh kepala daerah yang dipilih. Dalam ajaran universal hukum ketatanegaraan, pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara dan administrasi negara. Tanpa adanya pejabat yang mengisi jabatan, maka fungsi dari jabatan tersebut tidak dapat dijalankan. Beranjak dari hal tersebut, maka pengisian jabatan kepala daerah merupakan sebuah keharusan dalam rangka menjamin terpenuhinya pelayanan publik dan tercapainya kesejahteraan rakyat di daerah.¹⁵⁵

Adapun penjabat kepala daerah yang diangkat sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bukan untuk mengisi kekosongan “sementara” melainkan mengisi jabatan kepala daerah yang kosong secara permanen karena Pilkada serentak tahun 2024. Alasan keserentakan Pilkada untuk mengefisienkan biaya dan waktu serta upaya untuk meminimalkan kemungkinan potensi konflik tidak dibenarkan oleh konstitusi karena kepala daerah dipilih secara demokratis. Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, serta pelaksanaannya berdasarkan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil agar dapat menguatkan kedaulatan rakyat dan demokrasi.¹⁵⁶

Samuel Huntington menyatakan demokrasi adalah keterlibatan secara kolektif para pembuat kebijakan yang dipilih melalui Pemilu yang

¹⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 33.

¹⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022., hlm. 45.

jujur, adil, berkala dan bersaing secara bebas untuk memperoleh suara, dan memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk dapat dipilih dan memilih.¹⁵⁷ Sejalan dengan Samuel Huntington, James Mac Gregor *et al* menyatakan demokrasi sebagai sistem pemerintahan mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, memperoleh dan mempertahankan wewenang, baik secara langsung maupun secara tidak langsung sebagai hasil dari kemenangan dalam Pemilu yang bebas di mana mayoritas besar warga negara dewasa diperbolehkan untuk berpartisipasi,¹⁵⁸ termasuk berpartisipasi dalam Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Kedua, gubernur, bupati, dan walikota merupakan kepala daerah otonom di mana legitimasi kekuasaannya berasal dari rakyat melalui proses pemilihan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas jabatan kepala daerah harus mendapatkan mandat dari rakyat daerah. Pemerintahan harus terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat memiliki legalitas dan legitimasi dari rakyat.

Terkait dengan legitimasi politik penjabat kepala daerah, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 menyatakan legitimasi dalam konteks penjabat kepala daerah diturunkan dari amanat undang-undang. Secara terbatas makna legitimasi artinya mendapatkan dukungan secara langsung dari pemilih, namun secara luas legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat.¹⁵⁹ Pertimbangan

¹⁵⁷ Samuel Huntington,..Op.Cit., hlm. 5.

¹⁵⁸ Harris G. Warren et al,..Op.Cit., hlm. 2.

¹⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 33-34.

hukum ini terlalu memaksakan dan merupakan dua hal yang berbeda antara legitimasi yang diturunkan dari amanat undang-undang dengan kepala daerah dipilih secara demokratis yang merupakan amanat konstitusi. Secara hirerki peraturan perundang-undangan, maka amanat konstitusi yang harus diikuti. Kepala daerah dipilih secara demokratis.

Sejalan dengan itu, menurut Jimly Asshiddiqie, untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis yang berasal dari rakyat harus dihasilkan melalui Pemilu. Pemilu memungkinkan terjadinya suksesi kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁶⁰ Karena itu, penyelenggaraan Pemilu, di samping merupakan perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara.¹⁶¹

B. Rumusan Kebijakan Hukum yang Mengakomodir Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

1. Desain Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah oleh Pemerintah

Pengaturan mengenai pejabat gubernur/bupati/walikota untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah telah diatur dalam Pasal 201 ayat (9) sampai dengan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berdasarkan norma *a quo*, maka untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati dan walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, akan diangkat pejabat gubernur/bupati/walikota sampai dengan

¹⁶⁰ Jimly Asshiddiqie,..Op.Cit., hlm. 12-13.

¹⁶¹ Ibid., hlm. 14.

terpilihnya gubernur, bupati dan walikota berdasarkan hasil Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Pengisian pejabat gubernur telah ditentukan berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan pejabat bupati atau walikota ditentukan berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.¹⁶²

Pengisian pejabat kepala daerah harus dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis. Ini perlu dipertimbangkan dan menjadi perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas dalam pengisian pejabat kepala daerah, tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan kepada rakyat bahwa pengisian pejabat harus berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel guna menghasilkan pemimpin yang kompeten dan berintegritas sesuai dengan aspirasi daerah, serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.¹⁶³

Ditegaskan pula dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 penting bagi pemerintah untuk memetakan kondisi riil daerah dan mengevaluasi secara berkala pejabat kepala daerah yang diangkat, serta memperhatikan syarat pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai berikut:¹⁶⁴

- a. Memiliki pemahaman yang utuh terhadap ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memiliki pemahaman yang baik terhadap politik nasional;

¹⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021., hlm. 31-32.

¹⁶³ Ibid., hlm. 34.

¹⁶⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022., hlm. 52.

- c. Memiliki kompetensi manajerial pemerintahan yang baik; dan
- d. Bisa bekerjasama dengan DPRD provinsi, kabupaten dan kota.

Sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota sebagai peraturan pelaksanaan pengangkatan pejabat kepala daerah di mana penjabat gubernur diusulkan 3 (tiga) nama oleh Menteri, 3 (tiga) DPRD provinsi, dan ditetapkan oleh presiden. Sedangkan penjabat bupati dan walikota diusulkan 3 (tiga) oleh Menteri, 3 (tiga) gubernur, dan 3 (tiga) DPRD kabupaten/kota. Dari 9 (sembilan) nama yang diusulkan dibahas oleh Menteri menjadi 3 (tiga) nama dan ditetapkan oleh Menteri.¹⁶⁵

Tabel. 3.1.
Pengusulan Penjabat Kepala Daerah

No	Penjabat Gubernur	Penjabat Bupati/Walikota
1.	Diusulkan tiga nama oleh Menteri	Diusulkan tiga nama oleh Menteri
2.	Diusulkan tiga nama oleh DPRD provinsi	Diusulkan tiga nama oleh gubernur
3.	Ditetapkan oleh presiden	Diusulkan tiga nama oleh DPRD kabupaten/kota
4.		Ditetapkan oleh Menteri

Sebelum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota diterbitkan, pengangkatan pejabat kepala daerah tahun 2022 hanya

¹⁶⁵ Pasal 4, 9 dan Pasal 10 Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota.

mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sudah tidak relevan menjawab kebutuhan hukum dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Kendati telah ada pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah diusulkan masing-masing 3 (tiga) nama oleh Menteri, gubernur, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, namun yang menetapkan pejabat kepala daerah tetap presiden dan Menteri. Hal ini dapat disalahgunakan oleh pemerintah pusat untuk memperkuat agenda sentralisasi kekuasaan dan memperlemah pemerintah daerah.

2. Rumusan Kebijakan Hukum Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Desain pengangkatan pejabat kepala daerah yang disinyalir oleh pemerintah seharusnya bukan menjadi opsi tunggal. Perlu ada opsi lain yang jauh lebih demokratis sebagai konsekuensi logis bahwa kepala daerah adalah pejabat publik yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Pengangkatan pejabat kepala daerah dengan masa bakti hampir hampir 3 (tiga) tahun dari kepala daerah dalam Pilkada langsung idealnya harus digantikan dengan mekanisme yang lebih demokratis.

Mekanisme penentuan pejabat kepala daerah tidak semata-mata dimaknai secara sepihak sebagai kewenangan pemerintah pusat. Alasannya karena Indonesia menganut prinsip demokrasi dan desentralisasi dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semangat demokrasi dan desentralisasi tercermin dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.¹⁶⁶ Frasa demokratis ini dapat berlaku dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Makna demokratis menurut konstitusi berkaitan dengan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia.

Menurut Robert A. Dahl, dalam demokrasi modern, ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi sebagai berikut:¹⁶⁷

- a. Adanya kontrol atas keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah;
- b. Adanya proses Pemilu yang dilaksanakan secara periodik, adil dan bebas untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di pemerintahan;
- c. Adanya hak setiap orang untuk dapat dipilih;
- d. Adanya hak setiap orang untuk dapat berpartisipasi dalam proses pemilihan;
- e. Adanya hak warga negara untuk menyampaikan pendapat sebagai bagian dari ekspresi politik dan kritik terhadap pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan;
- f. Adanya hak warga negara untuk mendapatkan informasi jernih; dan
- g. Adanya hak warga negara untuk membentuk perkumpulan organisasi untuk menawarkan alternatif kebijakan kepada pemerintah.

¹⁶⁶ Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁷ Robert A. Dahl dalam Dadan Ramdani, ...Op.Cit., hlm. 59.

Lebih lanjut, menurut Robert A. Dahl, untuk mengukur demokrasi suatu negara antara lain sebagai berikut:¹⁶⁸

- a. Partisipasi yang efektif di mana kebijakan yang diputuskan oleh negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan;
- b. Pemahaman yang cerah di mana setiap rakyat memiliki kesempatan yang sama untuk mempelajari dan menawarkan kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan;
- c. Pengawasan agenda di mana kebijakan negara selalu terbuka jika diinginkan oleh rakyat; dan

Prinsip-prinsip tersebut harus dipenuhi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Pengangkatan pejabat kepala daerah harus memperhatikan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Rumusan kebijakan hukum pengangkatan pejabat kepala daerah. *Pertama*, sesuai dengan DIM revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2017 dan melaksanakan Pilkada tahun 2023 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2018.¹⁶⁹ Beranjak dari DIM tersebut seharusnya pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 dan tahun 2023. Hal ini sesuai dengan konstitusi bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat daerah.

¹⁶⁸ Ibid., hlm. 60.

¹⁶⁹ Durohim Amnan dan Mahmud,..Op.Cit., hlm. 94-95.

Kedua, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang berakhir. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, jika dilakukan perpanjangan masa jabatan, legitimasi kekuasaan tetap berasal dari rakyat yang memilihnya.¹⁷⁰

Mekanisme demokratis¹⁷¹ yang *ketiga*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah; pengusulan penjabat gubernur, bupati dan walikota harus dilakukan secara demokratis, tetapi terbatas. Keterbatasan ini dapat dimaknai bahwa Pemilu serentak 2019 telah menyediakan perwakilan atas kedaulatan rakyat di setiap DPRD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung, demokrasi perwakilan dapat menjadi alternatif di mana DPRD menjaring nama-nama calon penjabat gubernur untuk diusulkan kepada presiden melalui Menteri. Sementara untuk penjabat bupati dan walikota, DPRD menjaring nama-nama calon penjabat bupati/walikota untuk diusulkan kepada Menteri.

Tabel. 4.1.
Pengusulan Penjabat Kepala Daerah

No	Penjabat Gubernur	Penjabat Bupati/Walikota
1.	Diusulkan oleh DPRD provinsi melalui Menteri	Diusulkan oleh DPRD kabupaten dan kota melalui gubernur dan DPRD provinsi
2.	Ditetapkan oleh presiden	Ditetapkan oleh Menteri

¹⁷⁰https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/03/dilema-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

¹⁷¹https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/07/menyoal-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

Keempat, pemerintah pusat bersama-sama dengan DPRD membentuk panitia *ad hoc* yang bertugas untuk menjaring nama-nama pejabat gubernur, bupati dan walikota yang akan mengisi jabatan gubernur, bupati dan walikota untuk periode yang telah ditetapkan. Panitia *ad hoc* semacam ini sudah lazim dalam pengisian jabatan di kementerian dan lembaga, dan tidak bertentangan dengan konstitusi. *Kelima*, model kombinasi antara hak suara pemerintah pusat sekitar 30 persen dan 70 persen diserahkan kepada DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagai salah satu mekanisme alternatif untuk pengisian pejabat kepala daerah. Calon yang maju akan dipilih oleh pemerintah pusat melalui Menteri, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Kelima pola pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut lebih memenuhi unsur demokratis. Argumentasinya jelas, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹⁷² Dengan demikian, pelaksanaan seluruh aspek pemerintahan daerah selama hampir 3 (tiga) tahun di 271 daerah otonom akan dapat dijalankan secara penuh sesuai prinsip otonomi daerah.

¹⁷² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah dilakukan penelitian dan analisis terhadap kedaulatan rakyat di balik pengangkatan pejabat kepala daerah, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi di mana kepala daerah dipilih secara demokratis.
2. Pengangkatan pejabat kepala daerah yang mengakomodir kedaulatan rakyat. *Pertama*, sesuai dengan DIM revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota seharusnya pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 dan tahun 2023. *Kedua*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang berakhir, sehingga memiliki legitimasi kekuasaan. *Ketiga*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, Pemilu serentak 2019 telah menyediakan perwakilan atas kedaulatan rakyat di setiap DPRD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung, demokrasi perwakilan dapat menjadi alternatif di mana DPRD menjaring nama-nama calon pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota untuk diusulkan kepada presiden dan Menteri. *Keempat*, pemerintah pusat bersama-sama dengan DPRD membentuk panitia *ad hoc* yang bertugas untuk menjaring nama-nama pejabat gubernur, bupati dan walikota yang akan mengisi jabatan

gubernur, bupati dan walikota untuk periode yang telah ditetapkan. *Kelima*, model kombinasi antara hak suara pemerintah pusat sekitar 30 persen dan 70 persen diserahkan kepada DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagai salah satu mekanisme alternatif untuk pengisian pejabat kepala daerah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diuraikan di atas, saran yang dapat direkomendasikan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengangkatan pejabat kepala hendaknya mempertimbangkan aspek kedaulatan rakyat yang menentukan corak dan cara, merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan, serta mengevaluasi pola pengangkatan pejabat kepala daerah.
2. Perlu ada opsi lain pengangkatan pejabat kepala daerah yang jauh lebih demokratis dan mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. *Pertama*, pengusulan pejabat gubernur dilakukan oleh DPRD provinsi melalui Menteri untuk disampaikan kepada presiden. Pejabat gubernur ditetapkan oleh presiden. *Kedua*, pengusulan pejabat bupati dan pejabat walikota dilakukan oleh DPRD kabupaten dan kota melalui gubernur dan DPRD provinsi untuk disampaikan kepada Menteri. Pejabat bupati dan pejabat walikota ditetapkan oleh Menteri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amnan, Durohim dan Mahmud. *Lanskap Politik, Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Laksbang Group, 2023.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. Rev. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Bentham, David dan Kevin Boyle. *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*. Yogyakarta: Kanisius, 2000.
- Budiardjo, Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cat. Ke-7. Yogyakarta: Gramedia, 2015.
- Budiman, Arief. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Dahl, Robert A. *Sesudah Revolusi Usai? Kewenangan dalam Masyarakat yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 1988.
- _____. *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Fuady, Munisr. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Gaffar, Afan. *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 1992.
- _____. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. Ke-6. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Hakim, Abdul Aziz. *Impeachment Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.
- Handirman, F. B. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Hasbi, Artani. *Musyawaharah dan Demokrasi: Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.

_____. *Ilmu Negara*, Cet. Ke-6. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Huntington, Samuel. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti, 2001.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-6. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Kusnardi, Moh dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Cet. Ke-3. Jakarta; Gaya Media Pratama, 1995.

Ladiqi, Suyatno dan Ismail Suardi Wekke. *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Gawe Buku, 2018.

Lubis, M. Solly. *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni, 1981.

Munir. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.

Mufti, Muslim. *Teori-Teori Politik*. Bandung: Pustaka Setia, 2013.

MPR, Pimpinan dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Cet. Ke-4. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.

Nurtjahjo, Hendra. *Fislafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

Proebopranoto, Koencoro. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco, 1987.

Revitch, Diane & Abigail Thersntrom. *Demokrasi Klasik & Modern: Tulisan Tokoh-Tokoh Ulung Sepanjang Masa*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.

Santoso, Kholid O. *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*. Bandung: Segi Arsy, 2009.

Sumidjo. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico, 1986.

Suseno, Frans Magnis. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1987.

Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Disertasi

Iskandar, Rusli Kustiaman. "Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia." Disertasi, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2016.

Saifudin. “Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi.” Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2006.

Tesis

Kusuma, Candra. “Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen’ di Kabupaten Bandung.” Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2012.

Munawaroh, Nafiatul. “Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan.” Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2021.

Ramdani, Dadan. “Problematisasi Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.” Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022.

Jurnal

Abustan. “Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Pejabat Kepala Daerah di Indonesia.” *Indonesia Law Reform Journal*, Vol. 2, No. 3, (2022).

Asshiddiqie, Jimly. “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, (2006).

Assyayuti, Mazdan Maftukha. “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi.” *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 7, No. 2, (2022).

Arhdan, Sandy Mulia dan Khairani. “Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-undangan.” *Jurnal Unnes Law Review*, Vol. 5, No. 3, (2023).

Azwar, Rully Chairul. “Demokrasi Indonesia: Suatu Pandangan Dialektis.” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, (2017).

Bachmid, Fahri. “Keabsahan Pengisian Pejabat Kepala Daerah dari Tentara Nasional Indonesia.” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1, (2023).

Faisyah, Nur *et al.* “Keabsahan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Penundaan Pemilihan Kepala Daerah.” *Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol. 8, No. 1, (2023).

Fahmi, Khairul. “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3 (2010).

Hakim, Arief Rachman *et al.* “Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah.” *Jurnal USM Law Review*, Vol. 6, No. 1, (2023).

Haliim, Wimmy. “Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif,” *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42, No 1, (2016).

Harjudin, Laode *et al.* “Menggugat Penunjukkan Penjabat (Pj) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Pemerintah Pusat.” *Journal Public Uho*, Vol. 5, No. 4, (2022).

Huda, Ni'matul. “Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024.” *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 7, No. 2, (2021).

Kadir, Herman. “Teori dan Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, (2017).

Kelibay, Ismed *et al.* “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024.” *Jurnal Noken Ilmu-Ilmu Sosial*, Vol. 7, No. 2, (2022).

Mahardika, Ahmad Gelora. “Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Kepala Sementara Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 2, No. 2, (2022).

Ramanda, Dio Ekie. “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah.” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 3, (2022).

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Indonesia. Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

Kamus

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. Ke-4. Jakarta: Balai Pustaka, 1995.

Website

<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024>, diakses 13 Mei 2023.

https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/28/demokrasi-hukum-dan-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/03/dilema-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/03/dilema-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.

https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/07/menyoal-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page, diakses 7 Juli 2023.