

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam membahas organisasi dan lembaga Negara, maka dapat dimulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau disusun dalam organisasi kekuasaan pemerintahan. Inti dari permasalahan tersebut adalah siapa yang memegang kekuasaan tertinggi. Dalam membahas penguasa tertinggi tersebut maka tidak lepas dari membicarakan kedaulatan (*Sovereignty*).

Kedaulatan merupakan sumber kewenangan tertinggi dalam bernegara. Dalam literatur dikenal lima bentuk kedaulatan yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan Raja, kedaulatan Negara, kedaulatan Hukum dan kedaulatan Rakyat. Neumann menyebutkan bahwa "*In a legal sense, any institution is called sovereign when it has undelegated and unlimited power to issue general norms and individual commands*".¹ Setiap institusi yang memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dalam mengeluarkan norma dan perintah berarti memiliki kedaulatan (terjemahan bebas penulis). Untuk itu ketika rakyat sebagai pemilik kedaulatan menghendaki sesuatu, maka seyogianya itulah yang dijalankan oleh pemerintah. Dalam prakteknya di era modern, maka kedaulatan tersebut diwakilkan kepada wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum berdasarkan demokrasi.

Dalam perjalanan perkembangan ketatanegaraan, kedaulatan rakyat menjadi pokok pembicaraan jika kita membahas Negara modern. Kedaulatan rakyat menjadi nyawa dari setiap Negara modern dan menjadi amunisi untuk memperkuat demokrasi. Demokrasi yang berasal dari kata *demos* dan *kratos* yang berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.² Unesco juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai beberapa pengertian mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktik demokrasi.³



eumann, 1986, *The Rule Of Law, Political Theory and The Legal System in Modern Society*, Berg JK, Hlm. 25.

diarjo, 2009, *Dasar-dasar Ilmu Politik* Cetakan ke empat, Ikrar Mandiriabadi Jakarta hlm. 105

Dalam praktiknya, yang secara teknis menjalankan kedaulatan rakyat adalah pemerintahan eksekutif yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Perwakilan rakyat tersebutlah yang bertindak untuk dan atas nama rakyat, yang secara politik menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun pendek. Agar para wakil rakyat tersebut dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Mekanismenya melalui pemilihan umum (*general election*). Dengan demikian, secara umum tujuan pemilihan umum itu adalah:

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
3. Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga Negara.

Keikutsertaan warga dalam pemilihan umum merupakan ekspresi dari ikhtiar melaksanakan kedaulatan rakyat serta dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara. Pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine qua non* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan Negara.⁴

Salah satu hak asasi yang menjadi pokok pembicaraan dalam membahas kekuasaan adalah hak politik warga Negara. Setiap warga Negara memiliki hak politik sebagai hak konstitusional. Hak konstitusional berarti dapat dimaknai sebagai kekuasaan yang diatur melalui konstitusi suatu Negara.

Hak Politik Warga Negara merupakan bagian dari hak-hak yang dimiliki oleh warga negara dimana asas kenegaraannya menganut asas demokrasi. Lebih luas hak politik itu merupakan bagian dari hak turut serta dalam pemerintahan. Hak turut serta dalam pemerintahan dapat dikatakan sebagai yang amat penting dari demokrasi. Hak ini bahkan dapat dikatakan



Idiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990, Jakarta, hlm.

sebagai *pengejawantahan* dari demokrasi, sehingga jika hak ini tidak ada dalam suatu negara, maka negara tersebut tidak semestinya mengakui diri sebagai negara demokratis. Negara-negara yang menganut demokrasi, pada umumnya mengakomodir hak politik warga negaranya dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum, baik itu bersifat langsung maupun tidak langsung.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa hak-hak politik masyarakat Indonesia yang dijamin oleh UUD, antar lain yaitu hak membentuk dan memasuki organisasi politik ataupun organisasi lain yang dalam waktu tertentu melibatkan diri ke dalam aktivitas politik; hak untuk berkumpul, berserikat, hak untuk menyampaikan pandangan atau pemikiran tentang politik, hak untuk menduduki jabatan politik dalam pemerintahan, dan hak untuk memilih dalam pemilihan umum.

Adapun keseluruhan penggunaan hak politik sipil dibedakan atas dua kelompok:

1. Hak politik yang dicerminkan oleh tingkah laku politik masyarakat. Biasanya penggunaannya berupa hak pilih dalam pemilihan umum, keterlibatan dalam organisasi politik dan kesertaan masyarakat dalam gerakan politik seperti demonstrasi dan huru-hara.
2. Hak politik yang dicerminkan dari tingkah laku politik elit. Dalam hal ini, tingkah laku elit dipahami melalui tata cara memperlakukan kekuasaan, penggunaan kekuasaan dan bentuk hubungan kekuasaan antar elit, dan dengan masyarakat.

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim mengungkapkan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah pula yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.⁵

Demokrasi yang dianut Indonesia yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila. Beberapa nilai pokok demokrasi konstitusional cukup jelas tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 (Selanjutnya UUD 1945). Demokrasi yang ditandai dengan ciri kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat
anaan dalam permusyawaratan perwakilan dimuat dalam
aan naskah UUD 1945.



ardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata
II, cet.ke-5, Jakarta, hlm.328

Ciri khas demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang dibatasi kekuasaannya berdasarkan konstitusi. Tidak dibenarkan untuk bertindak sewenang-wenang kepada rakyat. Konstitusi memberikan batasan terhadap apa yang menjadi hak dan kewajiban baik bagi pemerintah maupun yang diperintah.

Sebagai Negara hukum, dalam konsep Rechtsstaat tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, haruslah terus diupayakan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar bagi seluruh warga Negara. Hak-hak dasar tersebut dilindungi dan dipertahankan oleh Negara dengan menjalankan pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam Negara.

Salah satu elemen penting dalam Negara hukum dikemukakan oleh F.J. Stahl, yaitu pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun empat elemen penting dalam Negara hukum tersebut antara lain: 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia, 2) Pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-undangan dan 4) perselisihan administrasi dan perselisihan.⁶ Kekuasaan dijalankan sebagaimana peraturan hukum mengaturnya. Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Dalam penerapannya, hukum memerlukan kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan tersebut bersifat memaksa dan tanpa kekuasaan maka penegakan hukum akan mengalami banyak hambatan

Berkaitan dengan penyelenggaraan Negara yang berdasarkan hukum dan menganut prinsip demokrasi, maka pemilihan umum adalah suatu cara pelaksanaan kedaulatan yang paling banyak dikenal. Di Indonesia, jika membahas pemilihan umum maka akan berbicara sejarah panjang pelaksanaan pemilihan umum sejak tahun 1955. Khususnya mengenai pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten kota sampai tahun 2004 dan sejak tahun 2005, pemilihan kepala daerah mulai dilaksanakan secara langsung, dimulai dari Kabupaten Kutai Kartanegara.

Dalam konteks Negara demokrasi Indonesia, pemilihan kepala daerah dilaksanakan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang mengamanatkan n umum dilaksanakan secara Demokratis. Dalam Pasal 18 ayat (4) an bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis.



Idiqie, 2012, Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 130.

Hadirnya pemilukada paling tidak didorong oleh lima hal penting yaitu, *pertama*, respon terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin luas akibat tingginya dominasi partai lewat kekuasaan legislatif lokal. *Kedua*, lahirnya perubahan pada level konstitusi mendorong dilakukannya perubahan secara normatif terhadap semua pengaturan soal pemilukada. *Ketiga*, pemilukada merupakan proses pembelajaran demokrasi pada tingkat lokal. Lahirnya leadership memberi harapan bagi terciptanya tanggungjawab yang tinggi melalui pendekatan kearifan lokal. *Keempat*, pemilukada sebagai *spirit* dalam penyelenggaraan otonomi, dimana aktualisasi hak-hak otonomi daerah diantaranya dapat memilih dan dipilih secara langsung. *Kelima*, pemilukada sebagai proses pendidikan kepemimpinan bangsa di setiap strata dapat menciptakan kepemimpinan yang kuat.⁷

Sekalipun masih ada polemik yang berkembang mengenai pilihan metode pelaksanaan pemilihan kepala daerah apakah dilaksanakan secara langsung atau melalui DPRD, karena menurut pendapat sebagian ahli, pemilihan melalui DPRD juga dapat dikatakan demokratis karena anggota DPRD yang memilih kepala daerah juga merupakan hasil pemilu yang demokratis. Hal ini berkembang sejak banyaknya kasus kepala daerah yang dipilih melalui pilkada kemudian tersangkut kasus hukum, salah satunya adalah karena maraknya politik uang serta politik biaya tinggi yang membuat pemilihan kepala daerah tidak lepas dari gurita perkara korupsi.

Terlepas dari masalah tersebut, pemerintah kemudian memikirkan untuk menyederhanakan penyelenggaraan pemilihan umum dengan melakukannya secara serentak. Alasan stabilitas pemerintahan adalah salah satu pertimbangan pilkada serentak tersebut⁸. Diharapkan karena terpilih secara bersamaan, maka pelaksanaan pembangunan akan berjalan secara bersamaan pula bagi seluruh wilayah.

Wacana Pilkada Serentak pada Tahun 2024 telah menjadi pembicaraan yang sangat ramai di kalangan pemerhati pemilu. Pilkada yang akan dilaksanakan serentak ini telah ditentukan secara jelas dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang menyebutkan bahwa pilkada tahun 2022 dan 2023 dilaksanakan serentak pada tahun 2024.



Labolo, 2016, Menimbang Kembali Alternatif Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, nistrasi Pemerintahan Daerah – IPDN Volume VIII, Edisi 2 hlm. 1

sional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-ses 20 Oktober 2022 11.04 WITA

Rencana pelaksanaan pemilihan serentak untuk seluruh kepala daerah di Indonesia kemudian menciptakan kondisi yang unik. Adanya beberapa kepala daerah yang kemudian berakhir masa jabatannya sementara waktu untuk pelaksanaan pilkada berikutnya masih lama ataupun sudah dekat, maka Menteri Dalam Negeri kemudian mengangkat seorang pejabat untuk menduduki posisi sebagai kepala daerah sampai dilaksanakannya pilkada serentak. Demikian pula jika ada kepala daerah yang belum genap lima tahun menjabat, tetapi pada 2024 harus dilaksanakan pilkada, tentu saja masa jabatannya akan jadi lebih singkat.

Menjelang pemilihan umum serentak tahun 2024, ada sejumlah kepala daerah definitif yang telah habis masa jabatannya. Setidaknya ada 272 kepala daerah yang terdiri dari 24 gubernur dan 248 bupati/wali kota.⁹ Kondisi tersebut melahirkan kondisi dimana harus diangkat pejabat gubernur atau bupati/wali kota untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Merujuk pada Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada pada pasal 201:

Ayat 9

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024

Ayat 10

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Ayat 11



edidpr.go.id/article/menilik-kisruh-penunjukan-pj-kepala-daerah. Akses 18 Oktober 2020, 09.45

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-undangan¹⁰.

Sayangnya, pengangkatan kepala daerah itu menimbulkan kekisruhan tersendiri. Terjadi penolakan di beberapa daerah terhadap calon Penjabat Kepala daerah yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. Sebut saja, Gubernur Maluku Utara, yang menolak melantik penjabat Bupati Pulau Morotai, serta Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra), Ali Mazi yang juga menunda pelantikan penjabat bupati di tiga wilayahnya, yakni Kabupaten Buton Selatan, Muna Barat, dan Buton Tengah.

Tidak hanya itu, tidak sedikit penolakan juga terjadi atas calon penjabat kepala daerah yang berasal dari unsur TNI/Polri aktif. Di Jawa Timur misalnya, sejumlah organisasi massa menolak kesertaan anggota TNI/Polri aktif yang ditunjuk sebagai pejabat atau penjabat kepala daerah. Mereka menilai penunjukan anggota TNI/Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan semangat reformasi, dimana salah satu tuntutan reformasi adalah menghapuskan dwifungsi TNI/Polri.

Kekosongan jabatan Kepala Daerah Juga mungkin terjadi diluar momen Pemilihan Kepala Daerah. Adanya kemungkinan kepala daerah dan wakilnya kemudian tersangkut masalah hukum sehingga harus ditahan, atau kondisi kesehatan dimana kepala daerah dan wakilnya tidak dapat menjalankan kewajiban selaku kepala daerah juga akan menimbulkan masalah yang cukup pelik mengingat vitalnya posisi sebagai kepala daerah.

Mencermati masalah tersebut, maka menjadi suatu masalah hukum ketika pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat baik Presiden atau Menteri Dalam Negeri kemudian mengangkat penjabat kepala daerah, dikarenakan hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan dan tentunya bertentangan dengan amanah UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4).

pemilihan Kepala Daerah di Indonesia diatur dengan UU Nomor 1
2015 yang kemudian diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan



2016

terakhir diubah dengan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pada konsideran menimbang, dicantumkan bahwa untuk menjamin pemilihan gubernur bupati dan walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UU Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih topik demokratisasi dan pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah yang demokratis di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah hakikat Pengangkatan penjabat kepala daerah yang demokratis berdasarkan UUD 1945?
3. Bagaimanakah konsep ideal pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah di Indonesia

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis bagaimanakah pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah di Indonesia
2. Untuk menganalisis bagaimanakah hakikat pengangkatan penjabat kepala daerah yang demokratis berdasarkan UUD 1945

Jntuk menemukan bagaimanakah konsep ideal dalam pengangkatan penjabat kepala daerah di Indonesia



D. Orisinalitas Penelitian

Hasil penelusuran penulis terhadap naskah jurnal yang memuat isu serupa ada beberapa artikel yaitu:

- a. Jurnal Rechtsvinding, Volume 11 No. 2, Agustus 2022: Kedudukan Hukum Penunjukan Aparatur Sipil Negara Sebagai Pengganti Kepala Daerah Dalam Otonomi Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/Puu-Xix/2021 20 April 2021, ditulis oleh Halimah Humayrah Tuanaya Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Pamulang

Penunjukan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya di tahun 2022 dan 2023, baik Gubernur, Bupati atau Walikota pada dasarnya merupakan sisi pragmatis Pemerintah Pusat dalam mengakomodir beberapa aspek. Kebijakan tersebut disahkan dalam rentang waktu hingga dilantiknya kepala daerah terpilih hasil pilkada serentak 2024. Tujuan dari penelitian ini ingin mengetahui kedudukan hukum ASN sebagai pengganti kepala daerah dalam otonomi daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor NO. 67/PUU-XIX/2021.

(1) Bagaimana landasan yuridis masa jabatan kepala daerah? dan (2) Bagaimana dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67 Tahun 2021 terkait Pengisian Kekosongan Masa Jabatan Kepala Daerah

Hasil dari penelitian ini, di antaranya: (1) Masa jabatan kepala daerah berdasarkan ketentuan pemilihan adalah dengan jangka waktu 5 tahun. Namun Mahkamah Konstitusi serta pemangku kepentingan mengabaikan ketentuan tersebut dengan dalil pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 di dalam Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 dan (2) Kedudukan hukum penunjukan pengganti kepala daerah yang habis masa jabatannya pasca Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 agar tetap dilakukan dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

- b. Jurnal Keamanan Nasional Volume VIII, Nomor. 1, Juli 2022. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara, Juanda & Ogiandhafiz Juanda, Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya & Fakultas Hukum Universitas Nasional.

Penelitian ini melakukan analisis berkaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah yaitu aspek pro dan kontra atas ketiadaan



Peraturan Pemerintah, tidak adanya transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas, pro dan kontra mengenai pengangkatan anggota TNI aktif dan anggota Kepolisian RI menjadi penjabat Kepala Daerah. Rumusan masalah adalah 1). Bagaimanakah pengangkatan penjabat Kepala Daerah menghadapi pemilukada serentak 2024 dalam perspektif hukum tata negara? 2). Bagaimanakah pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri sebagai penjabat Kepala Daerah ditinjau dari peraturan perundang-undangan?

Kesimpulan dari hasil penelitian ini, Pertama bahwa pengangkatan penjabat Kepala Daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam menghadapi pemilukada 2024 secara yuridis formil atau tekstual telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Tetapi secara materiil atau esensi dan substansi pengangkatan penjabat Kepala daerah tersebut telah melanggar prinsip konstitusionalisme yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, asas legalitas, dan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI tahun 1945, dan mencederai serta tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pemerintahan yang baik. Kedua bahwa, pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI aktif dan anggota Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah merupakan pelanggaran dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan putusan MK Nomor 15/ PUU-XX/2022.

- c. Konstitusionalitas Model Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Wilda Prihatiningtyas, Universitas Airlangga dimuat pada Jurnal Media Juris Vol. 1 No. 2, Juni 2018

Pokok penelitian ini membahas mengenai kedudukan pemerintahan daerah adalah sangat penting dalam konteks negara kesatuan berdasarkan UUD NRI 1945. Tidak ada konstitusi negara manapun di dunia yang tidak mengatur hal-hal penting berkaitan dengan pemerintahan daerah atau pemerintahan negara-negara bagian secara eksplisit. Oleh karena itu formulasi pengisian jabatan dalam



pemerintah daerah dapat menjadi parameter awal terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada 2 (dua) isu penting berkaitan dengan konstusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pilkada. Pertama, kedudukan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kedua, konstusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah berdasarkan UU No. 1/2015 jo UU No. 8/2015. Adapun kesimpulan dalam tulisan ini yakni bahwa terdapat 2 (dua) model dalam menempatkan kedudukan wakil kepala daerah yaitu bersifat hierarkhis di bawah kepala daerah dengan argumentasi bahwa wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah. Dan kedudukan wakil kepala daerah dianggap sejajar dengan kepala daerah karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket.

- d. Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional oleh Mazdan Maftukha As Suyuti Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, dimuat dalam Jurnal LEX Renaissance No. 2 Vol. 7 April 2022: 281-295

Artikel ini mengulas mengenai urgensi untuk menata ulang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Kesimpulan artikel ini adalah Pertama, penunjukan penjabat kepala daerah menunjukkan ada perampasan hak konstusional masyarakat untuk mendapatkan kepala daerah hasil pemilihan secara langsung. Kedua, penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat (Mendagri) menggeser otonomi daerah dalam hal pemilihan kepala daerah berdasarkan penunjukan. Posisi penjabat kepala daerah yang memiliki masa jabatan selama dua tahun benar-benar tidak ideal digunakan dalam negara yang telah mengikrarkan demokrasi secara langsung. Artikel ini juga mengusulkan saran penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah ditinjau dari perspektif konstusionalisme, melalui penunjukan Sekda yang penunjukan dan pengangkatannya memang diperintahkan oleh undang-undang.

- e. Disertasi Rusli Kustiaman Iskandar, Universitas Islam Indonesia ogyakarta (Tahun 2016). Disertasi dengan judul “Pemilihan Umum ebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia”.

umusan masalah:



1. Apakah rumusan kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) baru, merupakan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki para pembentuk UUD 1945?
2. Apakah pemilihan umum yang terselenggara, merupakan implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia?
3. Prinsip-prinsip pemilihan umum bagaimanakah yang implementatif bagi kedaulatan rakyat?

Adapun hasil dari penelitian ini, memaparkan konsep kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menempatkan kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, tanpa dialihkan kepada pihak manapun. Namun dilaksanakan dengan mekanisme perwakilan ke lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dengan tugas dan wewenang yang jelas, mendukung prinsip checks and balances serta supremasi hukum. Dalam penelitian ini pula memaparkan mengenai sejarah pemilu di Indonesia, dengan pemilu 1955 sebagai yang paling demokratis, sementara pemilu era Orde Baru hanya formalitas. Pemilu 1999 dan seterusnya, termasuk 2014, masih belum mencerminkan kedaulatan rakyat secara substansial.

Sementara judul penelitian penulis adalah Rekonstruksi Pengaturan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di Indonesia yang lebih membahas pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dan demokrasi terhadap pengaturan pelaksanaan pengangkatan pejabat kepala daerah yang tanpa melalui mekanisme pemilihan. Penelitian ini bertujuan menguraikan hakikat kedaulatan rakyat dan demokrasi yang sesuai konstitusi serta demokratisasi pengangkatan pejabat kepala daerah yang sesuai amanah UUD 1945.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoretis

1. Teori Negara Hukum

Konsep Negara hukum bukanlah hal yang asing dalam ilmu pengetahuan tentang ketatanegaraan. Hanyalah dalam praktiknya masih dipertanyakan apakah benar masih berjalan secara benar dan sungguh-sungguh atau tidak. Secara teoritis tertentu berbeda dengan praktiknya di lapangan karena adanya unsur-unsur lain yang mempengaruhi berjalannya teori tersebut. Fenomena yang terus menerus terjadi ini membuat konsep Negara hukum lambat laun hanya menjadi konsep semata sementara dalam praktiknya sangat jauh berbeda.

Perkembangan pada negara modern telah menimbulkan kekaburan pengertian atau konsep negara hukum. Sebuah negara modern tidak lagi hanya bertugas memelihara suatu ketertiban umum, tapi menjadi semakin luas sejalan perkembangan baik nasional maupun internasional. Perkembangan ekonomi, sosial dan lain sebagainya turut mempengaruhi hal tersebut.

Dewasa ini tidak ada lagi negara yang memenuhi sifat-sifat negara hukum dalam keadaan murni sebagaimana telah menjadi tujuan negara itu sendiri¹¹. Penerapan konsep negara hukum tersebut telah jauh dari apa yang diatur dalam konstitusi. Fenomena ini bukan lagi hal yang asing mengingat perkembangan ketatanegaraan akhir-akhir ini menciptakan kondisi yang jauh berbeda dengan keadaan saat awal teori negara hukum tersebut lahir.

Karl Mannheim mengemukakan bahwa manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam dan budaya sekitar, maka hal itu juga mempengaruhi pola pikir dan pandangan hidup suatu bangsa¹². Lahirnya peristilahan dalam hukum seperti *rechtsstaat*, *rule of law*, dan seterusnya merupakan perwujudan dari keinginan yang serupa untuk memberlakukan nilai-nilai keadilan dan kedamaian dalam suatu Negara, dan sekaligus tentunya mewujudkan kesejahteraan.



¹¹ Is Hakim, 2011, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal. 3

Ide Negara hukum lahir dimulai sejak Plato membangun konsep bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebutnya dengan istilah Nomoi, lahirlah keinginan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktekkan absolutisme dan mengabaikan hak rakyat. Revolusi Perancis yang berawal dari kekuasaan absolut raja Louis XIV yang memandang dirinya sebagai wujud kekuasaan satu-satunya yang populer dengan istilah "*l'état c'est moi*" yang berarti Negara adalah saya. Kondisi tersebut kemudian mengundang bangkitnya gerakan-gerakan menentang raja.

Dua pemikir awal yang berjasa dalam lahirnya konsep mengenai Negara hukum yaitu Immanuel Kant dan F.J. Stahl. Kant memahami Negara hukum sebagai *Nachtwaker* atau *Nachtwaechter Staat* ("Negara jaga malam") yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Kant ini dinamakan Negara hukum liberal.¹³

Konsep Stahl tentang Negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu (1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (2) negara didasarkan pada teori trias politika; 3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang; dan 4) ada peradilan administrasi yang menangani perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Gagasan ini disebut negara hukum formil karena lebih menekankan pemerintahan berdasarkan undang-undang¹⁴.

Di Inggris, ide Negara hukum terlihat dalam pemikiran AV Dicey yang menulis buku *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution* mengemukakan bahwa ada 3 unsur *utama the rule of law*:

1. *Supremacy of law* adalah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum. (kedaulatan hukum)
2. *Equality before the law*; kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara.
3. *Constitution based on individual right*; konstitusi itu ialah tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia



ad Tahir Azhary, 2010 Negara Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media grup, Cetakan ke-3 Hlm.

itu diletakkan dalam konstitusi hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi¹⁵.

Hal yang menonjol dalam konsep AV Dicey tersebut bahwa peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Pada konsep *rule of law* ialah diterapkannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang yang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Konsep negara hukum lain yang ada adalah *socialist legality*. Konsep yang dianut oleh negara-negara sosialis ini menolak konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Pada intinya konsep ini memberikan jaminan hak dan kebebasan politik para warga negara, melindungi pekerja, perumahan serta hak-hak serta kepentingan jasmani perorangan, kehidupan kesehatan dan reputasi mereka¹⁶. Uni Soviet (USSR) sekarang Russia, sebagai salah satu negara sosialis dalam konstitusinya juga menjamin kesamaan warga di depan hukum, mengakui keberadaan ras, bangsa dan suku. Pengakuan tersebut ditandai dengan tidak adanya diskriminasi. Demikian pula dengan jaminan hak sosial politik seperti hak memilih dan dipilih, hak ikut serta dalam pelaksanaan dan kontrol politik terhadap pemerintah dan sebagainya.¹⁷

Massimo Tomassoli menuliskan bahwa konsep *the rule of law* menurutnya adalah bukan semata instrumen bagi pemerintah tetapi sebuah aturan kepada seluruh lapisan masyarakat. Lebih jelasnya:

*If considered not solely an instrument of the government but as a rule to which the entire society, including the government, is bound, the rule of law is fundamental in advancing democracy. Strengthening the rule of law has to be approached not only by focusing on the application of norms and procedures. One must also emphasize its fundamental role in protecting rights and advancing inclusiveness, in this way framing the protection of rights within the broader discourse on human development.*¹⁸



n 13

nan Jurdi, 2019, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Prenada Media Group, Hlm. 46

o Adji, 1980, Peradilan Bebas Negara Hukum, Jakarta, Erlangga Hlm. 18.

Tommasoli, 2012, Rule of Law and Democracy: Addressing the Gap Between Policies and Practices, cle, December 2012, No. 4 Vol. XLIX, <https://www.un.org/en/chronicle/article/rule-law-and-addressing-gap-between-policies-and-practices>

Disisi lain, Kofi Annan dalam pidatonya menegaskan bahwa menurut PBB, Rule of law adalah ketentuan yang mana semua orang, baik individu, badan publik dan perdata serta Negara itu sendiri harus tunduk pada peraturan yang dibentuk bersama, ditegakkan secara adil serta ditegakkan secara mandiri.

*(...) a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires as well measures to ensure adherence to the principles of supremacy of the law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency.*¹⁹

2. Negara hukum Pancasila

Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Karena digunakan istilah *rechtsstaat*, maka manakah yang dianut oleh Indonesia. Oemar Seno Adji berpendapat bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri khas Indonesia. Karena pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara hukum Indonesia dinamakan Negara hukum pancasila²⁰.

Salah satu ciri pokok yang dijelaskan dalam konsep Negara hukum pancasila adalah jaminan terhadap kebebasan beragama. Dalam pengertiannya bahwa Negara hukum pancasila tidak mengenal adanya ateisme dan propaganda anti agama²¹.

Negara hukum bukanlah hal yang instan, tapi harus dibangun dalam suatu proses yang dijalankan oleh masyarakat Indonesia sendiri. Negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Segala tindakan alat-alat perlengkapan Negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum dan diatur oleh hukum.

Pengertian lain adalah bahwa negara hukum merupakan Negara dimana kekuasaan dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa sikap, tingkah laku



<https://www.un.org/en/chronicle/article/rule-law-and-democracy-addressing-gap-between-policies-and-acts> 18 Oktober 2020, 10.00 WITA.

i. 93.

dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur Negara maupun oleh warga negara adalah berdasar pada ketentuan hukum yang berlaku.

Prof. Mohammad Yamin²² memberikan penjelasan mengenai sejarah istilah Negara hukum. Negara hukum menjadi istilah dalam hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang berlainan asal-usulnya. Kata nagara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, mula-mulanya untuk menamai Negara Tarum (Tarumanagara) dibawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata Hukum berasal dari bahasa Arab masuk kedalam bahasa Indonesia sejak mulai tersiarnya agama islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, bahwa penggabungan kata Negara dan Hukum, yaitu istilah Negara Hukum berarti suatu Negara yang di dalam wilayahnya:

1. Semua alat-alat perlengkapan dari Negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap warga Negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan yang berlaku²³.

Sudargo Gautama juga mengemukakan pendapat bahwa ciri atau unsur Negara hukum meliputi tiga hal yaitu:

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan Negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap penguasa.
- b) Asas legalitas, bahwa setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparatnya.

• Pemisahan kekuasaan



²² is Hakim, 2011, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Yogyakarta ,Pustaka Pelajar, Hlm. 8-10

Konsep pemisahan kekuasaan adalah cara yang ditempuh dalam mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang oleh Negara kepada rakyat. Dahlan Thaib²⁴ mengemukakan tentang syarat-syarat *rule of law* yang tercantum dalam buku *The Dynamic Aspects of the rule of law in the modern Age* antara lain:

- a. Perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi selain daripada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- d. Pemilihan umum yang bebas
- e. Kebebasan berorganisasi dan beroposisi
- f. Pendidikan civil (kewarganegaraan)

Negara hukum dibentuk dengan tujuan antara lain untuk menegakkan kebebasan warganya. Untuk mencapai jaminan atas hak-hak dan kebebasan individu tersebut, maka sistem yang disebut trias politika yang dikemukakan oleh Immanuel Kant adalah salah satu instrumen utama. Bahwa kekuasaan dalam suatu negara tidak diletakkan di satu pihak akan tetapi dipisahkan kepada 3 lembaga dimana satu dan lainnya harus seimbang. Aristoteles mengemukakan bahwa tugas negara yang pertama-tama adalah memberikan kesempatan kepada individu dan seterusnya untuk mencapai harmoni dalam masyarakat negara tersebut.

Penempatan Pancasila sebagai *staats fundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Di Indonesia, dasar filosofis bernegara disebut dengan Pancasila, yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai tujuan bernegara yaitu ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

- a. Kelimanya merupakan dasar ideologis bagi Indonesia untuk lkan empat tujuan atau cita-cita ideal bangsa Indonesia yang



Thaib, 1999, Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi, Yogyakarta, Liberty, Hlm. 24

termaktub dalam pembukaan undang-undang dasar. Tujuan tersebut yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian yang abadi dan berkeadilan sosial.

Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platform* atau *kalimatun sawa* diantara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara²⁵. Pancasila diposisikan sebagai nilai-nilai kehidupan dalam masyarakat bangsa Indonesia melalui penjabaran instrumental sebagai acuan hidup yang merupakan cita-cita yang ingin dicapai serta sesuai dengan nafas jiwa bangsa Indonesia dan karena Pancasila lahir bersama dengan lahirnya bangsa Indonesia. Pancasila juga sekaligus merupakan bentuk peran dalam menunjukkan adanya kepribadian bangsa Indonesia yang dapat dibedakan dengan bangsa lain, yaitu sikap mental, tingkah laku, dan amal perbuatan bangsa Indonesia.

Pancasila juga merupakan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila merupakan kristalisasi pengalaman hidup dalam sejarah bangsa Indonesia yang telah membentuk sikap, watak, perilaku, tata nilai norma, dan etika yang telah melahirkan pandangan hidup. Pancasila juga dikenali sebagai dasar negara Indonesia, bahwa untuk mengatur tatanan kehidupan bangsa Indonesia dan negara Indonesia, yang mengatur semua pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia sesuai Pancasila.

Dalam bidang hukum, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bagi negara Republik Indonesia. Sebagai segala sumber hukum di negara Indonesia karena segala kehidupan negara Indonesia berdasarkan Pancasila, itu juga harus berlandaskan hukum. Semua tindakan kekuasaan dalam masyarakat harus berlandaskan hukum.

Pancasila sebagai perjanjian luhur sekaligus Pancasila sebagai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Pada waktu mendirikan Negara, pancasila adalah perjanjian luhur yang disepakati oleh para pendiri negara untuk dilaksanakan, pelihara, dan dilestarikan. Pancasila juga mengandung cita-cita dan tujuan negara Indonesia adalah menjadikan Pancasila sebagai patokan atau landasan pemersatu bangsa.



konsep negara hukum merupakan cita-cita *the founding fathers*. Sejak zaman mengusir penjajah di negeri ini, konsep negara hukum

hidiqie, 2015, Konstitusi Bernegara, Malang, Setara Press, hlm. 59.

merupakan suatu cita-cita yang hendak diwujudkan oleh bangsa ini. Sejalan dengan hal itu, cita-cita tersebut selalu dicantumkan dalam perkembangan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mulai dari UUD 1945 hingga dilakukannya perubahan UUD 1945.

Negara hukum Indonesia lahir bukan sebagai reaksi dari kaum liberalis terhadap pemerintahan absolut, tetapi atas keinginan bangsa Indonesia sendiri untuk membina kehidupan negara dan masyarakat yang lebih baik guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan, menurut cara-cara yang telah disepakati. Hal ini disebabkan oleh latar belakang budaya bangsa ini yang dalam pembentukan negara hukumnya didasarkan atas cita-cita hukum Pancasila. Negara hukum Indonesia mempunyai ciri tersendiri yang menunjukkan aspek-aspek khusus dari hak asasi yang meliputi tidak terpisahnya antara agama dengan negara, adanya pengakuan hak-hak asasi manusia seperti dikenal di Barat, adanya pengakuan atas hak-hak sosial ekonomi rakyat yang harus dijamin dan menjadi tanggung jawab Negara yang isinya berbeda jalannya dengan konsep *rule of law* ataupun *socialist legality*.

3. Teori Kedaulatan

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Ada begitu banyak macam-macam kedaulatan, namun sebelumnya kita akan mengkaji istilah kedaulatan terlebih dahulu. Istilah Kedaulatan pertama kali digunakan oleh Jean Bodin pada abad ke-16. Kalau kita simak dalam istilah bahasa, kedaulatan berasal dari terjemahan kata *sovereignty* dalam bahasa Inggris, selain dari bahasa Inggris juga berasal dari bahasa Prancis – *souverainete*, bahasa Jerman – *souverainetiet*, bahasa Belanda – *souverein* dan bahasa Italia – *sperenus*.²⁶ Kata-kata asing tersebut, diturunkan dari kata latin *superanus* yang berarti "yang tertinggi" (*supreme*)²⁷. Istilah-istilah tersebut menandakan bahwa begitu banyak istilah kedaulatan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kedaulatan bermakna kekuasaan yang tertinggi atau hak dipertuan atas pemerintah negara.²⁸ Menurut Amiruddin, kata kedaulatan berasal dari bahasa Arab yakni dari kata *dalam yadulu* atau dalam bentuk jamak *duwal* yang makna berganti-ganti atau perubahan.²⁹ Mahmud Yunus memberi makna *duwal* dengan arti berganti-ganti atau



19.

Juda, Ilmu Negara, Rajawali Press, Depok, 2019, hlm 169

rwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, hlm 269-270.

Amiruddin, Konsep Negara Islam, Jogjakarta, UII Press, 2000, hlm 101.

perubahan juga memberi arti kerajaan, Negara dan kuasa.³⁰ Seorang ahli perancis, yakni Jean Bodin mengungkapkan kata kedaulatan kedalam ajaran politik. Kedaulatan tersebut menurutnya berasal dari beberapa bahasa asing yang pada akhirnya diartikan dengan istilah Supremasi, yang berarti diatas dan menguasai segala-galanya.³¹ Berdasarkan keterangan tersebut, kedaulatan dapat disimpulkan dengan kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak berasal dan tidak dibawah kekuasaan lain.³² Kedaulatan juga dapat diartikan sebagai gagasan mengenai kekuasaan tertinggi yang di dalamnya sekaligus terkandung dimensi waktu dan proses peralihannya sebagai fenomena yang alamiyah³³.

Kedaulatan sendiri bagian dari simbol negara, sebelum membahas tentang kedaulatan lebih jauh, kita lihat beberapa definisi kedaulatan. Sebagai pencetus kedaulatan, Jean Bodin mendefinisikan kedaulatan adalah kekuasaan absolut dan abadi yang diletakkan di *commonwealth* atau persemakmuran ; ia adalah kekuasaan tertinggi diatas warga negara dan tidak dibatasi oleh hukum³⁴. Dikatakan juga bahwa Kedaulatan sebagai "*summa in civics ac subditos legibus que soluta potestas*", yang berarti kekuasaan supra dari negara atas warga negara dan rakyatnya, yang tidak dibatasi hukum³⁵. Jean bodin yang juga orang yang pertama memberi bentuk ilmiah pada teori kedaulatan (soevereiniteit) kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara.³⁶

Berdasarkan *Concise Routledge Encyclopedia of Philosophy* kedaulatan adalah sebuah kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang atau lembaga terhadap orang lain atau lembaga lain yang berada dalam wilayahnya. Sifat dari kedaulatan adalah tidak dapat dibagi, abadi, mutlak.³⁷ Frans Magnis Suseno mendefinisikan kedaulatan sama dengan Jean Bodin yakni hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tanpa batas, tak tergantung, dan tanpa terkecuali.³⁸ Jean Bodin memberikan contoh kedaulatan dengan kekuasaan

³⁰ Mahmud Yunus; Kamus Arab Indonesia, cet. VIII, Jakarta, Hidakarya Agung, 1995, hlm 132.

³¹ Romi Librayanto, ILMU NEGARA Suatu Pengantar, Pustaka Refleksi, Makassar, 2012, hlm 159.

³² Samidjo, Ilmu Negara, Bandung, Armico, 1996, hlm 137.

³³ Jimly Asshiddiqie, Islam Kedaulatan Rakyat, Gema Insani Press, Jakarta, 1995, hlm 11.

³⁴ Jean Jeacqus Rousseau, Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik, terj. Ida Sundari Husein dan ... ayat, Jakarta, Dian Rakyat 1989, hlm 282.

... il-maududi, Hukum dan Konstitusi Sistem Politik islam, Mizan, Bandung, 1990, hlm 237.

... Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm 69.

... adiarjo, 2007, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 54.

... gnis Suseno, Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Jakarta, Gramedia, 1986,



Tuhan yang tidak dapat dibagi dengan tuhan yang lainnya, karena kekuasaan Tuhan sangatlah mutlak dan tidak dapat dibagi bahkan dalam pandangan Bodin, Tuhan tidak mampu menciptakan Tuhan lainnya, karena kekuasaan Tuhan yang tidak dapat terbagi.

Pada masyarakat Athena atau negara kota Yunani – untuk tidak mengatakan negara pertama yang mengenal kedaulatan – telah mengenal kedaulatan dalam pemerintahan.³⁹ Hal ini pengaruh dari para filsuf Yunani saat itu yang sering berbicara tentang masalah manusia dan kelompok-kelompok mereka⁴⁰. Hobbes dalam mendefinisikan kedaulatan tidak lepas dari gagasannya tentang kontrak sosial, *pertama*, perjanjian terselenggara bukan antara “*ruler*” atau penguasa, dan “*ruled*” atau rakyat tetapi sebuah kesepakatan atau *agreement* antara individu-individu untuk mengakhiri keadaan alamiah (*state of nature*) dan membentuk masyarakat sipil. *Kedua*, kontrak sosial dilakukan oleh individu-individu yang secara alamiah terisolir dan anti sosial. Kontrak ini menunjukkan bahwa manusia tidak mempunyai kepentingan alamiah bersama; tetapi mereka mempunyai kepentingan untuk mempertahankan masyarakat sipil yang mereka bentuk, *ketiga*, individu-individu yang terbentuk dalam perjanjian social (*social contract*) merupakan konsekuensi dari kedaulatan pada sumber kedaulatan, *keempat*, orang-orang dituntut menciptakan kedaulatan yang kuat guna menjalankan tatanan internal dan mempertahankan diri agresif dari luar⁴¹. Berbeda dengan Bodin dan Hobbes, John Locke – walaupun tidak mendefinisikan kedaulatan secara definitif, tetapi ia berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada masyarakat. Hal ini berasal dari pandangan Locke bahwa manusia berkumpul dan bersepakat membuat pemerintahan sipil. Pemerintahan sipil harus mengikuti arah yang ditentukan oleh mayoritas.⁴² Maka, untuk melembagakan gagasan Locke menggagas adanya pembatasan pemerintah dan pembagian dalam sistem pemerintahan yakni *Trias Politica*⁴³. Menurut Locke hanya ada satu agen politik tertinggi, agen yang dimaksud Locke adalah legislatif sebagai pengawas (*trustee*) hukum bagi rakyat dan pemegang kedaulatan⁴⁴. Teori *Trias Politica* dari John Locke ini dikenal

³⁹ Ibid, hlm 21.

⁴⁰ M. Hasbi Amiruddin, *Op.Cit.*, hlm 103.



ichmandt, Filsafat Politik; Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern, cet II, Pustaka Pelajar, 2005, hlm 317-318

ce, Kuasa Itu Milik Rakyat ; Esai mengenai Asal Mula Sesungguhnya , Ruang Lingkup dan Maksud erintahan Sipil, terj. A. Widyamartaya, Yogyakarta, Kanisius, 2002, hlm 82-83

riam Budiarjo hlm. 282.

chmandt, Op. Cit., hlm 340.

bahkan diterapkan di Indonesia hingga saat ini, dimana *Trias Politica* ini terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Kata kedaulatan berasal dari kata *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa perancis), *sovranus* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata latin *superanus* yang berarti “yang tertinggi”. Sarjana-sarjana dari abad menengah lazim menggunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah *superanus* itu, yaitu *summa potestas* atau *plenitudo potestatis* yang berarti wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik.⁴⁵

Baru pada abad ke-15 kata kedaulatan itu tampil sebagai istilah politik yang banyak dipergunakan terutama oleh sarjana-sarjana Prancis. Sarjana-sarjana Prancis inilah yang kemudian mempopulerkan pemakaian kata kedaulatan (*souverainete*). Menurut Prof. Garner, Beaumanoir dan Loyseau sebagai sarjana hukum yang pertama kali menggunakan kata itu dalam abad ke-15.

Berdasarkan pembagiannya, kedaulatan dapat dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu sebagai berikut:

a) Teori kedaulatan Negara

Teori kedaulatan negara lahir pada bagian kedua abad XIX. Menurut teori ini, negara dianggap sebagai satu kesatuan ide yang paling sempurna. Negara adalah satu hal yang tertinggi, yang merupakan sumber dari segala kekuasaan. Jadi, negara adalah sumber kedaulatan dalam negara. Karena itu, negara dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap *life, liberty and property* dari warganya. Warga negara bersama-sama hak miliknya itu, apabila perlu, dapat dikerahkan untuk kepentingan dan kejayaan negara. Mereka taat kepada hukum, tidak disebabkan oleh suatu perjanjian, tetapi karena hukum itu adalah kehendak negara.⁴⁶

Menurut George Jellinek yang menciptakan hukum bukan Tuhan dan bukan pula Raja, tetapi Negara. Adanya hukum karena adanya negara. Jellinek mengatakan bahwa hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara. Negara adalah satu-satunya sumber



Pengantar Ilmu Politik, Jakarta: Bina cipta, 1992, hlm.108
ayanto, Op.Cit, hlm.164

hukum. Oleh sebab itu kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara.⁴⁷

b) Teori Kedaulatan Tuhan

Teori yang mendasarkan berlakunya hukum atas kehendak tuhan dinamakan kedaulatan tuhan (teori teokrasi). Teokrasi berasal dari kata Theos yang artinya Tuhan, dan Cratein yang artinya memerintah. Teori ini mengajarkan bahwa pemerintah/negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi dari tuhan.⁴⁸

Menurut sejarah teori ini paling tua. Teori kedaulatan tuhan mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah dimiliki tuhan. Teori ini berkembang pada zaman abad pertengahan, yaitu antara abad ke V sampai XV. Di dalam perkembangannya teori ini sangat erat hubungannya dengan perkembangan agama baru yang timbul pada saat itu, yaitu agama kristen, yang kemudian diorganisir dalam suatu organisasi keagamaan, yaitu gereja, yang dikepalai oleh seorang paus. Jadi pada waktu itu ada dua organisasi kekuasaan yaitu organisasi kekuasaan negara yang diperintah oleh seorang raja dan organisasi kekuasaan gereja yang dikepalai oleh seorang paus, karena pada waktu itu organisasi gereja tersebut mempunyai alat-alat perlengkapan yang hampir sama dengan alat-alat perlengkapan organisasi negara.⁴⁹

c) Teori Kedaulatan rakyat

Kedaulatan rakyat (popular sovereignty) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbang terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.⁵⁰

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang



ud Busroh, S.H., Op.Cit. hlm.71

ayanto, Op. Cit, hlm.163

ud Busroh, Op.cit hlm.60-70

i, Op.cit, Hlm. 116

dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Paham kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum *Monarchomachen* seperti Marsilio, William Ockham, Hotman dan lain-lain. Mereka inilah yang mula-mula sekali mengemukakan ajaran, bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat. Ajaran kaum monarchomachen perihal kedaulatan rakyat dilanjutkan oleh John Locke dan kemudian oleh J.J Rousseau.

d) Teori Kedaulatan Raja

Menurut ajaran Marsilius, Raja itu adalah wakil tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Karena raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya dengan alasan bahwa perbuatannya itu sudah menjadi kehendak tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapapun kecuali kepada tuhan. Bahkan raja merasa berkuasa menetapkan kepercayaan atau agama yang harus dianut oleh rakyatnya atau warga negaranya. Keadaan ini semakin memuncak pada zaman renaissance, terlebih setelah timbulnya ajaran dari Niccolo Machiavelli. Maka semula orang mengatakan bahwa hukum yang harus ditaati itu adalah hukum tuhan, sekarang mereka berpendapat bahwa hukum negaralah yang harus ditaati, dan negaralah satu-satunya yang berwenang menentukan hukum.⁵¹

Jika ajaran kedaulatan raja pada mulanya dapat diterima oleh rakyat, maka lama kelamaan ia ditolak bahkan dibenci, karena sifat raja yang sewenang-wenang. Rakyat tidak dapat tempat perlindungan lagi dari raja dan disana sini rakyat mulai sadar bahwa keadaan semacam itu tidak dapat dipertahankan lagi.

e) Kedaulatan Hukum

Menurut teori ini kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Karena itu baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negaranya, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi yang berdaulat menurut Krabbe adalah hukum.⁵²



⁵¹ Huda S.H., M.Hum, Op.cit, hlm.178

Hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara. Akan tetapi dalam keanggotaannya negara sendiri tunduk kepada hukum yang dibuatnya. Hal ini dikemukakan oleh Leon Duguit dan Krabbe. Menurutnya bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Memang atas kritik Krabbe tersebut Jellinek mempertahankan pahamnya dengan mengemukakan ajaran atau teori *Selbstbindung* (yaitu ajaran yang mengatakan bahwa negara tunduk kepada hukum itu dengan sukarela). Tetapi menurut Krabbe masih ada faktor diatas negara yaitu kesadaran hukum dan rasa keadilan, maka dengan demikian tetap hukum yang berdaulat, bukanlah negara. Aliran yang mempengaruhi paham krabbe tersebut adalah aliran historis yang dipelopori Von Savigny yang mengatakan hukum timbul bersama-sama kesadaran hukum masyarakat. Hukum tidak tumbuh dari kehendak/ kemauan negara. Maka berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.⁵³

4. Teori Konstitusi

Brian Thompson mengemukakan bahwa Konstitusi secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu dokumen berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.⁵⁴ Organisasi yang dimaksud dalam hal ini dimaknai beragam dalam bentuk dan kompleksitas serta strukturnya. Negara sekalipun termasuk sebuah organisasi dan pada umumnya setiap Negara memiliki naskah ketentuan dasar yang disebut konstitusi atau Undang-undang dasar atau sebutan lainnya.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai perhatian, karena kekuasaan itu memang pada intinya perlu diatur dan dibatasi. Menurut Ivo D Duchacek, "*identify the sources, purpose, uses and restraints of public power*"⁵⁵. Pembatasan kekuasaan adalah corak umum konstitusi.

Beberapa definisi konstitusi dari para ahli mengemukakan beberapa hal pokok yang sama yaitu konstitusi merupakan ketentuan tertinggi tertulis dan dipatuhi bersama dan dianggap sebagai pedoman pokok penyelenggaraan kekuasaan Negara.

Definisi konstitusi antara lain diuraikan oleh CF. Strong:



⁵³id Busroh S.H.,Op.Cit, hlm.72

⁵⁴mpson dalam Jimly Asshidiqie, 2015, Konstitusi Bernegara, Malang, Setara Press, Hlm. 6

⁵⁵ly Asshidiqie, 2010, Jakarta, Sinar Grafika, Hlm. 16

*A constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed and relation between the two are adjusted.*⁵⁶

Menurut CF Strong, pada pokoknya sebuah konstitusi memuat tiga unsur utama yaitu: 1) Prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, 2) Prinsip mengenai hak warga Negara dan 3) Prinsip hubungan antara warga dengan pemerintah.

Senada dengan hal tersebut, KC Wheare merumuskan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara.⁵⁷ Pandangan tersebut memberikan konstitusi sebagai peraturan dengan kedudukan tertinggi dan memberikan jaminan akan ditaati oleh seluruh warga Negara.

ECS Wade merumuskan konstitusi sebagai “*A document having a special legal sanctity which sets out the framework and the principal function of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organs*”⁵⁸. Konstitusi disebutkan sebagai sebuah dokumen yang memiliki keberlakuan hukum khusus yang menyusun suatu kerangka dan fungsi utama suatu organ pemerintahan suatu Negara yang dengan itu menyatakan prinsip pemerintahan dan kerja dari suatu organisasi Negara.

Herman Heller memberikan pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu:

- a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- b. *Die verselbständigte reichsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.



g, 1966, Modern Political constitution, London, Sidgwick & Jackson Limited, dalam Dahlan Thaib, hukum dan Konstitusi, Rajawali Press Jakarta hlm. 11

are, 1999, Modern Constitution, London Oxford University Press, lihat dalam jazim Dahlan Thaib, li, dan Ni'matul Huda, Teori Hukum dan Konstitusi. Jakarta, PT RajarRafindo Persada,hlm,

e, dalam Romi Librayanto, 2021, Ilmu Negara, Yogyakarta, Mira Buana Media, hal. 216-217

- c. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara.⁵⁹

Dari sejumlah pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa Undang-undang dasar itu merupakan sebagian daripada konstitusi yaitu bagian tertulisnya saja. Konstitusi tidak semata sebagai pengertian yuridisnya tetapi juga pengertian logis dan politis.

Mengenai istilah konstitusi dalam arti pembentukan, berasal dari bahasa Perancis yaitu "*constituer*", yang berarti membentuk. Yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu negara.⁶⁰ Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam Negara. Sedangkan Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis maupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga "non-hukum".⁶¹

5. Teori Demokrasi

Jika sebuah Negara bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri dari beragam suku, budaya dan agama maka demokrasi adalah pilihan terbaik pemersatunya. Demokrasi bertumpu pada pluralisme dan kesetaraan.

Disisi lain demokrasi menuntut adanya pandangan terdapat kemungkinan kesalahan pada pendapat diri sendiri atau golongan, dan sebaliknya pendapat orang lain juga mungkin benar sehingga sikap mau menang sendiri tidak mungkin hidup dalam dunia demokrasi.⁶²

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang menandakan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan Negara itu diperuntukkan bagi rakyat itu sendiri. Bahkan

⁵⁹ Herman Heller, lihat dalam Jazim Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, Teori Hukum dan
Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 9-10

anto, 2000, Teori Konstitusi, Yapemdo, Bandung, hlm. 17.

awan Utomo, Konstitusi, Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaraan,
Jakarta, 2007, hlm. 2.

hidique, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Jakarta, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.



Negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya⁶³

Konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal sebagai prinsip kedaulatan rakyat.

Negara demokrasi adalah negara yang menganut bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan dengan mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi bukanlah hanya sebatas hak sipil dan politik rakyat, namun dalam perkembangannya demokrasi juga terkait erat dengan sejauh mana terjaminnya hak-hak ekonomi dan sosial budaya dari rakyatnya.

Sejatinya dalam masyarakat yang demokratis, hak-hak sipil dan kebebasan dihormati dan dijunjung tinggi. Bagaimanapun kebutuhan akan kebebasan individu dan sosial harus dipenuhi. Kebebasan individual mengacu pada kemampuan manusia sebagai individu untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukannya dalam hidup ini. Dengan kebebasan ini, seseorang dapat berprakarsa untuk menempuh langkah-langkah terbaik demi mengembangkan diri dan masyarakat bangsanya. Dengan kebebasan sosial dimaksud sebagai ruang bagi pelaksanaan kebebasan individual. Pembatasan-pembatasan secara ketat yang dilakukan oleh lembaga pemerintah atau militer atas kehidupan warga negara dapat merusak kebebasan individual.⁶⁴

Untuk memenuhi hak setiap pemilik kedaulatan, tidak memungkinkan untuk dicapai oleh masing-masing orang secara individual sehingga dibutuhkan suatu perjanjian tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batasan hak individual serta siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan bersama. Perjanjian tersebut lalu diwujudkan dalam sebuah konstitusi yang dibentuk untuk menjadi hukum tertinggi suatu Negara. Proses demokrasi terwujud melalui partisipasi warga untuk menentukan apa yang menjadi isi dari konstitusi tersebut.

Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang keputusan-
an baik secara langsung maupun tidak langsung didasarkan pada
atan mayoritas yang diberikan secara bebas dari masyarakat



dewasa. Dapat diuraikan bahwa demokrasi lahir dari adanya kesepakatan sebagian besar orang dalam pengambilan keputusan.

Apabila mengaitkan hak asasi dan demokrasi, maka dalam konsep Negara hukum, sesungguhnya yang pemerintah adalah hukum dengan perantara para pemimpin yang dipilih sendiri oleh warga dengan cara yang demokratis. Negara memperoleh kekuasaan dari rakyat, bukan dari Tuhan atau Raja, sehingga dengan demikian, Negara harus memenuhi kehendak rakyat dalam setiap pengambilan keputusan.

Demokrasi dalam berbagai literatur disebut sebagai puncak dari pencapaian manusia mengenai pengelolaan Negara. Seringkali demokrasi dijadikan sebagai indikasi sebuah Negara telah maju atau belum.

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani "*demos*" berarti rakyat, dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. khazanah pemikiran dan pra reformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya⁶⁵.

Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi ternyata tidak ditemukan keseragaman pandangan diantara pakar ilmu hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang. W.A Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum⁶⁶.

Menurut M. Duverger dalam bukunya "*Les Regimes Politiques*" artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah memiliki hak yang sama untuk memerintah dan diperintah.⁶⁷



⁶⁵ Huda, 2014, Ilmu Negara, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 196

⁶⁶ Iama, 2007, Negara Kedaulatan Rakyat, Nusamedia, Jakarta, hlm. 4

⁶⁷ Huda, 2014, Ilmu Negara, Rajagrafindo, Jakarta, hlm. 200

Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme, perbedaan kedua aliran yang sangat fundamental ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya suatu negara hukum (*Rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter.⁶⁸

Menurut Munir Fuady, yang dimaksud demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung misalnya melalui ruang ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people by the people to the people*).⁶⁹

Menurut Sartori, demokrasi merupakan istilah yang bersifat umum ataupun universal dan tidak ada sistem demokrasi yang berlaku untuk semua bangsa.⁷⁰ Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.¹⁷⁷¹

Titik Triwulan Tutik menyebutkan bahwa “demokrasi secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu



idy, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung, PT. Refika Aditama, hlm. 2.

012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Malang, Setara Press, hlm. 23

biddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 293

“*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”⁷²

Demokrasi secara istilah, menurut Joseph A. Schmeter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu- individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.”⁷³

Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya⁷⁴:

1. Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
4. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
5. Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.



ulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media ta, 2010, hlm. 67

. 168

di Azra, Pendidikan Kewarganegaraan (civic education):Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Madani. Prenada Kencana Jakarta 2000. Hlm. 110

Literatur politik modern (Barat) biasanya menyebut beberapa ciri pokok sebuah sistem yang demokratis. Diantaranya: (1) partisipasi politik yang luas; (2) kompetisi politik yang sehat; (3) sirkulasi kekuasaan yang terjaga, terkelola, dan berkala, terutama melalui proses pemilihan umum; (4) pengawasan terhadap kekuasaan yang efektif; (5) diakuinya kehendak mayoritas; dan (6) adanya tata krama politik (fatsoen) yang disepakati dalam masyarakat⁷⁵.

Dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut:⁷⁶

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

Adapun ciri dari demokrasi itu sendiri adalah⁷⁷:

- a. Perwakilan Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang akan mewakilinya dalam lembaga perwakilan.
- b. Adanya partai politik Partai politik merupakan media atau sarana dalam praktik pelaksanaan demokrasi.
- c. Kedaulatan rakyat Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.
- d. Hubungan negara dan masyarakat Suatu bentuk hubungan Negara dan warga negara yang dikembangkan atas dasar toleransi dan menghargai satu sama lain.



illah Fattah, *Zaman Kesempatan, Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*, Mizan, 100, Hal. xxxv-xxxvi.

n Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 64

Ada dua tataran berpikir mengenai demokrasi yang harus dipisahkan antara satu dengan lainnya. *Pertama*, demokrasi sebagai ide atau konsep. Sebagai ide atau konsep, siapapun akan dapat menyusun suatu daftar sangat panjang mengenai arti, makna dan sikap serta perilaku yang tergolong demokratis. Kedaulatan tertinggi di tangan rakyat; kebebasan, berbicara, berkumpul dan berserikat; kebebasan memilih adalah beberapa contoh ide demokrasi yang dapat diberikan, *Kedua*, demokrasi: sebagai praksis, demokrasi sesungguhnya sudah menjelma menjadi sistem. Sebagai sebuah sistem, kinerja demokrasi terikat oleh seperangkat aturan main tertentu. Apabila dalam sistem demokrasi ini ada orang yang tidak mentaati aturan main yang berlaku, maka aktivitas itu' akan merusak demokrasi. Perwujudan demokrasi tidak cukup dengan penyelenggaraan pemilu setiap periode tertentu serta adanya lembaga perwakilan rakyat. Sebab selain hal-hal tersebut negara yang demokratis memerlukan perlindungan hak asasi manusia serta adanya supremasi hukum.

Perwujudan demokrasi tidak cukup dengan penyelenggaraan pemilu setiap periode tertentu serta adanya lembaga perwakilan rakyat. Sebab selain hal-hal tersebut negara yang demokratis memerlukan perlindungan hak asasi manusia serta adanya supremasi hukum.

Demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraanya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi dalam pengertian formal adalah demokrasi yang tampak menurut bentuknya. Pemerintahan dalam pengertian yang demikian pada dasarnya tidak terdapat perbedaan diantara negara-negara yang melaksanakannya, hanya saja dapat dijumpai berbagai variasi.⁷⁸ Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*), pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktator pada negara-negara kota (*city state*) di Yunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktekan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik yang dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi



ama, op cit hlm. 43

Demokrasi secara langsung dalam perkembangan kemudian maka sulit untuk dipraktikkan karena wilayah negara terbentuk semakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintah semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), dimana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan oleh wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat.⁸⁰ Demokrasi dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik yang diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawabkan kepada mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Permasalahan yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasi demokrasi itu di dalam praktik.⁸¹ Berbagai pemahaman demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara telah menentukan jalurnya sendiri yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun diatas kertas menyebutnya 'demokrasi' sebagai dasarnya yang fundamental.

Demokrasi merupakan sebuah bentuk sistem politik suatu negara dan juga merupakan budaya politik suatu bangsa. Namun Winston Churchill mengakui secara jujur bahwa demokrasi. sesungguhnya bukanlah sistem pemerintahan yang terbaik, tetapi belum ada juga sistem lain yang lebih baik dari padanya. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi ini memang unik. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia ini menyebut dirinya demokrasi, meskipun yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial.⁸²

Demokrasi dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak-hak untuk membuat keputusan-keputusan politik digunakan secara langsung oleh setiap warga negara, yang diaktualisasikan melalui prosedur pemerintahan mayoritas, yang biasa dikenal dengan istilah demokrasi langsung. Atas nama rakyat pejabat- pejabat itu dapat berunding mengenai berbagai isu masyarakat yang rumit lewat cara bijaksana dan sistematis, membutuhkan waktu dan tenaga.⁸³



Pengertian demokrasi tersebut menunjukkan bahwa rakyat memegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau wakilnya melalui lembaga perwakilan. Karena itu negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan rakyat minoritas.

Demokrasi meyakini bahwa pemilihan umum secara langsung dapat memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Pendapat Surbakti mengatakan bahwa pemilihan umum secara langsung bertujuan untuk: 1) menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat; 2) memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin; 3) merupakan sarana memobilisasikan, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.⁸⁴

Batasan kekuasaan dalam sebuah Negara yang demokratis didasarkan pada konstitusi yang mengamanatkan adanya batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara imbang dan saling mengawasi (*check and balances*).

Demokrasi adalah *government by the people, by the people dan for the people*⁸⁵. Demokrasi merupakan pemerintahan yang bersumber dari rakyat, oleh rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat. Melalui mekanisme pemilu, para individu yang terpilih dan meraih suara mayoritas akan menjalankan kekuasaan demi melayani dan memenuhi kebutuhan para pemberi kekuasaan yaitu rakyat yang telah menunjuknya melalui mekanisme pemilihan umum.

6. Teori Jabatan

Jabatan dan Pejabat



Maftukha Assyayuti, 2022, Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Pektif Demokrasi Konstitusional, jurnal LEX Renaissance NO. 2 VOL. 7 APRIL 2022, hlm. 282

nan Jurdi, 2018, Hukum Pemilihan Umum, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, Hal. 23

Secara etimologi, kata "jabatan" berasal dari kata dasar "jabat" yang mendapatkan imbuhan "-an". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata ini diartikan sebagai pekerjaan atau tugas dalam pemerintahan atau organisasi yang terkait dengan pangkat dan kedudukan.⁸⁶

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo, jabatan diartikan sebagai suatu lingkungan kerja yang bersifat permanen dan dibatasi, serta disediakan untuk ditempati oleh seseorang yang ditunjuk sebagai pemangku jabatan, yang bertindak mewakili posisi tersebut sebagai individu. Dalam pembentukannya, hal ini harus dinyatakan secara tegas. Dari definisi tersebut, Logemann menekankan pentingnya kepastian dan kesinambungan dalam sebuah jabatan agar organisasi dapat berfungsi dengan baik. Jabatan dijalankan oleh individu yang bertindak atas nama jabatan tersebut, yang disebut sebagai pemangku jabatan.⁸⁷

Apakah seorang pemangku jabatan dapat memberikan wewenang kepada orang lain untuk mewakili jabatannya? Logemann menjawab bahwa "dalam situasi seperti ini, perlu ditempatkan seorang pengganti yang diangkat untuk sepenuhnya mewakili jabatan tersebut di bawah arahan pemangku jabatan asli." Inilah yang oleh Logemann disebut sebagai pemangku jamak, di mana ada keterkaitan antara berbagai jabatan yang tampak seperti sebuah kelompok dalam satu kesatuan.⁸⁸

Lebih lanjut, dalam bukunya berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Utrecht menyatakan bahwa⁸⁹ "Jabatan merupakan sebuah bidang pekerjaan yang bersifat tetap, diadakan dan dilaksanakan untuk kepentingan negara atau kepentingan umum. Setiap jabatan adalah sebuah bidang pekerjaan tetap yang terkait dengan organisasi sosial tertinggi, yang disebut sebagai Negara."

Lingkungan tetap, mengacu pada suatu lingkungan pekerjaan yang dapat dijelaskan secara tepat, teliti, dan bersifat tahan lama. Jabatan adalah subyek hukum, yaitu entitas yang memiliki hak dan kewajiban (suatu personifikasi), sehingga jabatan tersebut secara otomatis dapat melakukan



ata, W.J.S, 2003, Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga, Jakarta:Balai Pustaka, hlm 1

1, 1948, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo, 1975, dari judul asli Over de Theori Van Een
tsrecht, Universitaire Pers Leiden, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ikhtiar Baru-Van
rta, hlm. 124

135.

, 1957, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, cetakan ke empat, Jakarta, hlm 36

tindakan hukum. Tindakan hukum ini dapat diatur oleh hukum publik maupun hukum privat.

Sementara itu, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pejabat adalah "pegawai pemerintah yang memegang jabatan."⁹⁰ Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat digambarkan bahwa pejabat adalah individu yang memegang posisi di suatu instansi atau bidang tertentu dan memiliki kewenangan atas tindakan yang dilakukannya.

Lanjut dari itu, definisi pejabat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "seseorang yang memegang jabatan sementara; individu yang menjalankan tugas jabatan orang lain untuk waktu tertentu."⁹¹

Selanjutnya, Utrecht⁹² dalam salah satu tulisannya menyatakan bahwa "pejabat adalah individu yang mewakili suatu jabatan, yang menjalankan tugas dalam lingkungan pekerjaan yang tetap demi kepentingan negara."

Adapun Mengenai jabatan publik, dapat dipahami secara lebih luas dibandingkan dengan jabatan negara atau posisi dalam struktur serta sistem kelembagaan organisasi negara. Jabatan dalam organisasi non-negara yang bersifat privat, namun memiliki hubungan erat dengan kepentingan publik, juga dapat dihubungkan dengan pengertian jabatan publik, meskipun tidak bisa dianggap sebagai jabatan negara dalam arti yang umum. Sebagai contoh, jabatan dalam organisasi partai politik atau posisi dalam organisasi profesi, yang kegiatan atau bidang aktivitasnya berkaitan dengan kepentingan publik yang lebih luas, dapat dikategorikan sebagai jabatan publik yang lebih luas, mencakup baik jabatan negara maupun jabatan publik non-negara.⁹³

b. Pengisian jabatan

Setiap pegawai pada dasarnya memiliki jabatan karena mereka direkrut sesuai dengan kebutuhan untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam suatu organisasi. Menurut A.W. Widjaja, prinsip penempatan yang tepat adalah "*the right man on the right place*" (menempatkan orang yang tepat pada posisi



1. W.J.S, *ibid.* hlm. 63

2. W.J.S, *ibid.* hlm. 89

3. (1957:144) *Op.Cit.* hlm 27

hiddiqie, 2015, Sistem Pengisian Jabatan Publik, Disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata , di UNAND, Padang.

yang tepat). Untuk menerapkan prinsip ini dengan baik, ada dua hal penting yang harus diperhatikan yaitu:⁹⁴

- a. Tersedianya analisis jabatan yang baik, yaitu sebuah analisis yang menjelaskan ruang lingkup serta karakteristik tugas yang dilaksanakan oleh sebuah unit organisasi, dan kualifikasi yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menempati posisi dalam unit tersebut.
- b. Adanya evaluasi kinerja (kompetensi pegawai) yang dipelihara dengan baik dan dilakukan secara berkelanjutan. Melalui evaluasi ini, dapat diketahui sifat, keterampilan, disiplin, serta prestasi kerja dari setiap pegawai.

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan melalui metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara, baik secara individu maupun secara kolektif dengan lembaga tempat mereka bertugas, baik di lembaga negara maupun pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah.⁹⁵

Seleksi, dalam konteks pemilihan, dilakukan untuk memilih pejabat mana pun dengan tujuan mendapatkan individu atau sekelompok orang yang diinginkan, yang kemudian akan diproses hingga diberikan tugas tetap atau diangkat pada jabatan tertentu. Proses pemilihan ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, sehingga hasil akhirnya pun bervariasi dalam hal kualitasnya. Ada kalanya proses pemilihan berlangsung lama dan terasa sangat rumit, namun hal tersebut tidak selalu menjamin kebenaran, keadilan, dan objektivitas dalam menghasilkan keputusan yang berkualitas. Bahkan, hasilnya belum tentu sesuai dengan yang diharapkan.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pejabat dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis: pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih direkrut melalui proses (i) pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the people*); (ii) pemilihan langsung oleh rakyat. Sementara itu, pejabat yang diangkat mencakup jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer. Khusus untuk pejabat yang direkrut melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected officials*), dalam praktik di Indonesia saat ini, mencakup beberapa jabatan



tmiko, dan Marsono, 1990, Hukum Kepegawaian Indonesia, Jakarta: Penerbit Djambatan, hlm 67.
nsil, 2005, Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 222

- a. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan presiden lima tahunan
- b. Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Provinsi, selain Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Pasangan Bupati dan Wakil Bupati, selain Bupati di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- d. Pasangan Walikota dan Wakil Walikota, selain Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- e. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- f. Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- g. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- h. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, kecuali kabupaten administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- i. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, kecuali kota administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- j. Kepala Desa.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann yang menyatakan bahwa, bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*Staatsrecht*) adalah peraturan- peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan- peraturan hukum itu menangani:

1. Pembentukan jabatan -jabatan dan susunannya.
2. Penunjukan para pejabat.
3. Kewajiban-kewajiban, tugas - tugas, yang terikat pada jabatan.
4. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.
5. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputi.
6. Hubungan wewenang dari jabatan - jabatan antara satu sama lain.
7. Peralihan jabatan.
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Dari pendapatnya tersebut, Logemann menunjukkan bahwa pentingnya ngan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, ena itu teorinya disebut Teori Jabatan.⁹⁶



nana KA, 2009, Ilmu Negara, Jakarta: Graha Ilmu, hlm 28

c. Hubungan Antara Jabatan Dan Pejabat

a) Pejabat Sebagai Personifikasi Jabatan

Berdasarkan pengertian bahasa istilah “Pejabat” merupakan pegawai pemerintah yang memegang suatu jabatan dalam hal ini termasuk dalam unsur pimpinan. Sementara dalam bahasa Belanda istilah Pejabat (*ambt drager*) diartikan sebagai seseorang yang diangkat sebagai dinas pemerintah yang ditempatkan di tingkat Negara, Provinsi, Kota dan sebagainya). E Utrecht mengungkapkan bahwasannya “Jabatan” merupakan pendukung antara Hak dan Kewajibannya sebagai subjek hukum (*Persoon*) yang memiliki kewenangan penuh dalam melakukan perbuatan hukum (*rechts enligheten*)⁹⁷. Oleh karena itu agar wewenang dapat dijalankan maka “Jabatan” yang dapat dipersonifikasikan sebagai Hak dan Kewajiban memerlukan suatu perwakilan yang disebut sebagai “Pejabat” yaitu manusia atau badan dengan kata lain disebut sebagai pemangku jabatan dapat melaksanakan kewajibannya.

Sementara itu terdapat pandangan yang berbeda yang disampaikan oleh Indroharto bahwa yang dipersonifikasikan itu adalah “Jabatan” bukan “Pejabat”. Menurutnya istilah pejabat yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 kurang tepat untuk digunakan, karena lebih merujuk terhadap manusianya , yaitu orang yang memangku jabatan, sehingga yang dapat dimaksudkan sebagai jabatan adalah suatu kedudukan atau fungsi dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

Menurut Frederick Robert Bohtlingk dalam disertasinya berpendapat bahwa setiap orang atau badan yang memiliki suatu kekuasaan umum yang dapat menghubungkan kekuasaan yang dimilikinya dalam bentuk tindakan hukum atau yang mirip dengan itu. Lebih lanjut Frederick memberikan sebuah ilustrasi sebagai berikut; Bila tuan “P” Merupakan seorang Menteri, maka secara langsung berlaku pandangan mengenai adanya pemisahan antara tuan “P” sebagai seorang Individu (Privat) dan dalam kausalitas. Tuan “P” dalam kausalitasnya sebagai seorang menteri yang disebut sebagai sebuah dan yang dipersonifikasikan kausalitasnya sebagai seorang pejabat. Sedangkan Tuan “P” sebagai individu, dengan demikian tuan “P” dapat



Jakim, “Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan” Jurnal Konstitusi, Vol. . Juli 2011, hlm 106-107

dikatakan memiliki dua kepribadian yaitu personifikasi sebagai seorang individu dan personifikasinya sebagai Pejabat.

Apabila menyimpulkan uraian yang disampaikan oleh Utrecht, Indroharto hingga ilustrasi yang dijabarkan oleh Frederick dalam disertasinya, maka dapat diketahui bahwa istilah Jabatan dan Pejabat dapat tergambar jelas terdapat persamaan dan perbedaan yang saling mengisi yang dapat diketahui sebagai berikut;⁹⁸

- 1) Jabatan dapat dikategorikan sebagai subjek hukum yang dibebani oleh kewajiban dan menjadi sebuah wewenang untuk melakukan perbuatan hukum atau berwenang dalam menghubungkan kekuasaan melalui tindakan;
- 2) Wewenang "Jabatan" merupakan personifikasi hak dan kewajiban yang terkhusus melakukan tindakan hukum yang diwakilkan oleh pejabat atau pemangku jabatan adalah manusia, sehingga harus ada pemisahan antara pribadi pemangku kekuasaan sebagai pejabat dan selaku manusia.

Apabila dianalisis lebih jauh perbedaan pendapat yang diungkapkan oleh Indroharto sebenarnya kurang beralasan, karena sebenarnya penggunaan istilah pejabat merujuk kepada orang yang melaksanakan perintah atau arahan langsung dari pemerintah. Namun pejabat tidak dapat melakukan tindakan untuk dirinya sendiri, sehingga apabila tidak bertindak sebagaimana kedudukannya sebagai pejabat atau tidak lagi berkedudukan sebagai pejabat maka tindakannya dapat dikatakan sebagai tindakan pejabat.

b) Sifat Sementara dari Pejabat Yang Menduduki Jabatan

Pada dasarnya wewenang muncul dari adanya legitimasi keabsahan dari suatu fungsi (Jabatan), Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum sama dengan kekuasaan yang menggambarkan hak dan kewajiban. Dalam konteks ketatanegaraan jabatan-jabatan yang dimaksud adalah jabatan yang terdapat dalam pemerintahan. Kewenangan tersebut diberikan oleh organ pemerintahan yang harus dijalankan oleh manusia secara dinamis yang ebut sebagai pejabat dan akan ada suatu waktu pejabat yang ngisi jabatan tersebut akan silih berganti dalam artian sifat dari



pejabat tersebut hanya sementara. Hal ini ditegaskan oleh Logemann bahwa Jabatan adalah lingkungan pekerjaan yang memiliki sifat tetap sementara pejabat dapat berganti-ganti seiring waktu.⁹⁹

Berdasarkan penjelasan teoritik tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan dengan segala kewenangannya bersifat statis dan tetap, maka diperlukan pejabat untuk menjalankan kewenangan tersebut. Dengan sifatnya yang statis maka pergantian pejabat tidak mempengaruhi eksistensi kewenangan jabatan tersebut. Namun kewenangan tersebut tidak dapat berfungsi apabila tidak dilekatkan dengan pejabat. Dalam konteks negara hukum kesejahteraan Jabatan sudah terbagi atas berdasarkan fungsinya masing-masing untuk mewujudkan kesejahteraan. Implementasi dari mewujudkan tujuan tersebut seharusnya diisi oleh pejabat dari jabatan tersebut termasuk kepala daerah.

Berdasarkan fenomena yang terjadi saat ini adalah dengan banyaknya pengangkatan pejabat publik sementara atau pengganti dalam pemerintahan seringkali menimbulkan permasalahan terutama dari aspek hukumnya, karena pejabat publik yang hanya diberikan kewenangan sementara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengikat kepada masyarakat atau publik. Permasalahan tersebut timbul biasanya berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat sementara terutama dalam hal sejauhmana pejabat sementara berwenang mengambil keputusan yang sifatnya mengikat terhadap masyarakat serta berbagai kebijakan-kebijakan strategis lainnya. Permasalahan selanjutnya adalah siapa yang bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik sementara, karena disisi lain kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pada pejabat definitif.¹⁰⁰

Oleh karena itu sebuah insan yang terpilih sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan hanyalah pelaksana dari fungsi hukum dan jabatan yang tidak memiliki kehendak bebas sesukanya, melainkan harus melaksanakan kehendak hukum sebagai kehendak konstitusi dengan baik sesuai dengan wewenang hukum yang diembannya. Sehingga segala hal yang tidak berkaitan dengan kewenangannya tidak



kri dan Murtir Jeddawi, "Kedudukan Hukum dan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah", Jurnal Aja, Vol 6 No,1, April 2024,hlm,8.

Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah", Jurnal Ilmu Sosial dan Vol.6 No. 3 Juli 2022,hlm 164.

dapat diperkenankan, karena akan terindikasi sebagai penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan perspektif Hukum Administrasi negara wewenang merupakan sebuah konsep inti hukum. yang biasanya dikaitkan dengan kekuasaan dan adakalanya sering dikaitkan sebagai wewenang hukum yang melekat pada pribadi hukum pemangku yang melaksanakan fungsi-fungsi jabatan dalam pemerintahan.

7. Pemerintahan Daerah

Pasal 1 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara konstitusional Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan, hal ini ditegaskan oleh pasal 1 ayat (1) UUD. 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan adalah negara yang tidak terdiri dari beberapa negara, seperti halnya dalam negara federal, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara tidak ada negara didalam negara. Di Dalam negara kesatuan wewenang eksekutif tertinggi dipusatkan dalam satu badan eksekutif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada pemerintah daerah.

Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk memberikan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan pemerintah pusat. Kedaulatan kedalam maupun keluar, sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat, yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui pemerintahan, selain pemerintah pusat..

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota iyai Pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.



Di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita mengenal sistem pemerintahan, yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah. Pada dasarnya, Negara dengan bentuk kesatuan hanya mengenal satu sistem pemerintah, yaitu pemerintah pusat.

Menurut C.F. Strong,¹⁰¹ hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Hal tersebut dapat diartikan bahwa seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah. Selain itu menurut C.F. Strong terdapat dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan. Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara filosofis dikarenakan beberapa hal diantaranya: Pertama, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata ke seluruh wilayah negara. Kedua, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai. Dalam pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 disebutkan secara jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut: 1) hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah; dan 2) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang¹⁰².

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara pusat dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan



ng, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, (Bandung:Nusa Media, 2014), hlm. 111.

tauf Alauddin Said, 2015, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Luas-Luasnya Menurut UUD 1945, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-2015, hlm. 578-579

keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang.¹⁰³ Selain itu, kita dapat mengetahui secara pasti bahwa wilayah negara Republik Indonesia akan dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah provinsi dan wilayah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Salah satu tujuan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁴

Riwayat pemerintahan daerah di Indonesia mengalami periodisasi sejak era kemerdekaan. Dimulai dari era kemerdekaan 1945 – 1948, dimana belum terdapat peraturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu menggunakan ketentuan yang diatur oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Selain itu digunakan pula aturan UU No 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah.

Tingkatan selengkapanya yang ada pada masa itu adalah¹⁰⁵:

1. Provinsi (warisan Hindia Belanda, tidak digunakan oleh Jepang)
2. Karesidenan (disebut Syu oleh Jepang)
3. Kabupaten/Kota (disebut Ken/Syi/Tokubetsu Syi oleh Jepang, pada saat Hindia Belanda disebut Regentschap/ Gemeente/ Stadsgemeente)
4. Kawedanan (disebut Gun oleh Jepang)



iad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 4.

rang Moenta, Syafaat Anugrah Pradana, 2018, Pokok Pokok Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali s, hlm. 23

[?k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia](http://k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Sejarah_pemerintahan_daerah_di_Indonesia). Akses 10 November 2024 WITA.

5. Kecamatan (disebut Son oleh Jepang)
6. Desa (disebut Ku oleh Jepang)

Selanjutnya adalah periode 1948 – 1957, dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Periode ini merupakan masa pertama kalinya susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia diatur dengan Undang-undang tersendiri.

Secara garis besar Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur "Daerah Istimewa" adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/kooti*/daerah swapraja yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan lokal terdiri dari Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Eksekutif yang disebut Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Anggota DPRD dipilih dalam sebuah pemilihan yang diatur oleh UU pembentukan daerah. Masa jabatan Anggota DPRD adalah lima tahun. Jumlah anggota DPRD juga diatur dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang bersangkutan. DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan.

Kepala Daerah menjadi ketua dan anggota DPD. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan dengan ketentuan umum:

- a) Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.
- i) Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten/Kota Besar.



- c) Kepala Daerah Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil.
- d) Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul DPRD yang bersangkutan.
- e) Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

Era berikutnya adalah era 1957 – 1965. Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disebut juga Undang-undang tentang pokok pokok pemerintahan 1956. UU ini menggantikan Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT No. 44 Tahun 1950.

Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa.

Dalam Undang-undang ini diatur bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya. Pemerintahan daerah terdiri dari Legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Eksekutif yaitu Kepala Daerah dibantu wakil kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian.

Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta adalah 5 (lima) tahun. Kepala Daerah adalah pegawai Negara. Kepala daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu kepala daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri menurut hierarki yang ada.



Era berikutnya adalah 1974 – 1999. Pada periode ini yang berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Undang-undang menentukan pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintah Daerah” diri dari Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan eksekutif

yaitu kepala daerah. Kepala daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan menteri dalam negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Periode berikutnya adalah periode 1999 – 2004. Pada era ini berlaku Undang-undang No. 22 Tahun 1999, bersamaan dengan dimulainya era baru yang disebut era reformasi. Mundurnya Soeharto dari jabatan presiden membawa perubahan yang sangat besar dalam ketatanegaraan Indonesia.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintahan Daerah”. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Daerah otonom (disebut daerah Provinsi /Kabupaten/Kota) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Lokal terdiri dari Badan Legislatif yaitu DPRD dan badan eksekutif yang terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Menurut HD. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt, terdapat 3 model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kata kewenangan diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung



jawab kepada orang/badan lain¹⁰⁶. Adapun DPRD provinsi memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:¹⁰⁷

- a. membentuk perda provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda provinsi tentang APBD provinsi;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda provinsi dan APBD provinsi;
- d. memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada presiden melalui menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan provinsi.

Kewenangan DPRD dalam pengajuan usulan Penjabat Gubernur: Pasal 4 (1) Pengusulan Pj Gubernur dilakukan oleh: a. Menteri; dan b. DPRD melalui Ketua DPRD provinsi¹⁰⁸. DPRD memiliki wewenang untuk mengajukan usulan atau rekomendasi terkait calon penjabat Gubernur atau pejabat daerah. DPRD dapat melakukan proses seleksi atau pembahasan terhadap calon penjabat sebelum mengajukan rekomendasi kepada menteri.

Pengajuan Usulan Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota: Pasal 9 (1) Pengusulan Pj Bupati dan Pj Wali Kota dilakukan oleh: a. Menteri; b. gubernur; dan c. DPRD melalui ketua DPRD kabupaten/kota.¹⁰⁹ DPRD



¹⁰⁶ Badan Pendidikan Nasional, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai pustaka, Jakarta.

¹⁰⁷ Agerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, epok; Rajawali pers, Hlm. 69

¹⁰⁸ Regri nomor 4 tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Pejabat Wali Kota.

¹⁰⁹ Undangri nomor 4 tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Pejabat Wali Kota

memiliki wewenang untuk mengajukan 3 (tiga) orang calon Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota yang memenuhi persyaratan kepada Menteri.

9. Kepala Daerah

Pengisian jabatan negara (*staatsorgane, staatsambten*) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.¹¹⁰ Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorgane, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.¹¹¹

Di Indonesia, Kepala Daerah dipilih secara demokratis berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasal 18 ayat (4). Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Kepala daerah untuk daerah Provinsi adalah gubernur, sedangkan untuk kabupaten / kota adalah bupati, atau walikota. Kesemuanya dipilih dalam satu pasangan dengan wakilnya masing-masing.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dalam hal menjalankan kewenangannya sebagai Gubernur, dalam ketentuan UU 23 Tahun 2014 Pasal 91 ayat (1) dijelaskan bahwa gubernur merupakan wakil dari pemerintah pusat.

Pergeseran penempatan kepala daerah juga mengalami perkembangan sejak awal kemerdekaan. Mulai dari diangkat oleh Pemerintah pusat, hingga dipilih sendiri secara langsung sejak tahun 2004.



urifin dan Fabian Riza Kurnia, Penjabat Kepala Daerah, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4.

Marwi, “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan n Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan 4, No. 1 (Desember 2016), hlm. 542.

B. Pengangkatan Pejabat Sementara

Dalam literatur dikenal beberapa istilah jika berbicara mengenai pejabat dalam kaitannya dengan jabatan kepala daerah, antara lain istilah Pejabat, Pelaksana Tugas (PLT) dan Pelaksana Harian (PLH). Pelaksana Tugas (PLT) dan Pelaksana Harian (PLH) adalah jabatan sementara yang diisi oleh seseorang untuk menggantikan pejabat yang sedang tidak dapat melaksanakan tugasnya. PLT dan PLH biasanya diangkat dalam situasi darurat, seperti ketika pejabat yang seharusnya menjabat sedang sakit atau mengundurkan diri secara tiba-tiba. Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014, Pasal 14 Ayat (2), (PLT) merupakan pejabat pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. (PLH) merupakan pejabat pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan Sementara.¹¹²

PLT adalah seorang pejabat atau jabatan yang ditunjuk untuk menjalankan tugas-tugas dari suatu jabatan tertentu sementara waktu, ketika pejabat yang seharusnya mengisi jabatan tersebut sedang tidak dapat menjalankan tugasnya. Penunjukan PLT biasanya dilakukan dalam situasi seperti pengunduran diri, cuti, atau kekosongan jabatan lainnya¹¹³.

PLH adalah seorang pejabat atau pegawai yang ditugaskan untuk mengisi sementara waktu suatu jabatan dalam hal pejabat yang seharusnya mengisi jabatan tersebut berhalangan tetap. PLH bertugas untuk menjalankan tugas-tugas dan fungsi jabatan tersebut selama periode ketika pejabat sebenarnya tidak dapat bertugas¹¹⁴.

Ruang Lingkup Wewenang untuk menunjuk PLT terdapat dalam Pasal 47 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pasal ini menyatakan bahwa PLT dapat ditunjuk oleh pejabat pembina kepegawaian, pejabat pengelola kepegawaian, atau pejabat yang berwenang. Pelaksana tugas (PLT) diangkat dalam situasi ketika terjadi kekosongan jabatan atau pejabat yang seharusnya mengisi jabatan tersebut tidak dapat menjalankan tugasnya. Pengangkatan PLT biasanya berlaku



¹¹²UU 30 2014

¹¹³an PLT diatur dalam Pasal 47 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil N).

¹¹⁴an tentang PLH diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen geri Sipil, khususnya dalam Bab IV tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

untuk jangka waktu sementara sampai ada pejabat definitif yang ditunjuk atau pejabat yang berhalangan tetap bisa kembali bertugas.¹¹⁵

Mengenai Masa jabatan pengangkatan Pelaksana Tugas (PLT) dan Pelaksana Harian (PLH) di Indonesia tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) atau dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Namun, berdasarkan praktik yang umum di beberapa instansi pemerintahan, pengangkatan PLT dan PLH biasanya dilakukan untuk jangka waktu yang sementara dan terbatas. Jangka waktu pengangkatan ini bergantung pada kebutuhan dan kondisi di masing-masing instansi atau lembaga yang bersangkutan.

Adapun masa jabatan PLT dan PLH dapat berbeda-beda tergantung pada situasi dan kebijakan yang diterapkan oleh instansi atau lembaga yang melakukan pengangkatan. Biasanya, pengangkatan PLT dan PLH ditetapkan untuk jangka waktu yang cukup singkat yaitu paling lama tiga (3) bulan dan dapat diperpanjang paling lama tiga (3) bulan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran No. 2/SE/VII/2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian, dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian. Kemudian pejabat definitif seharusnya segera ditunjuk untuk mengisi jabatan tersebut secara permanen.

Terjadinya kekosongan jabatan yang menimbulkan kondisi dimana perlu diangkat seorang yang dapat menduduki posisi sebagai penentu juga dapat ditemukan diatur dalam Pasal 174 UU No. 10 Tahun 2016 yang antara lain mengatur:

Ayat (1)

Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota

Ayat (7)



Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota.

Kekosongan jabatan yang terjadi jika terjadi dalam kurun waktu kurang dari 18 bulan sesuai Ayat (7) tersebut mengatur tentang kewenangan bagi Presiden atau Menteri untuk menetapkan penjabat Gubernur atau Penjabat Bupati/Walikota.

Frasa “menetapkan” dalam ketentuan ayat 7 tersebut di atas menimbulkan pertanyaan bahwa jika presiden/menteri dalam negeri yang menetapkan penjabat kepala daerah, lalu siapa yang mengangkat. Sehingga perlu adanya pengaturan atau ketentuan lanjutan mengenai mekanisme apa yang dapat ditempuh oleh Presiden atau Menteri dalam menetapkan penjabat yang dimaksud. Tentunya mekanisme tersebut haruslah demokratis dengan mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan UUD NRI tahun 1945.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional yang dimaksud adalah sistem hukum yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu wujud pembangunan hukum nasional adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengaturan terhadap masyarakat yang terdiri dari berbagai pribadi manusia dalam segala aspeknya, dalam rangka menghasilkan peraturan yang dapat didukung oleh masyarakat umum bukanlah suatu proses yang mudah.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya ditulis dengan UU No. 12 Tahun 2011, dikenal asas pembentukan peraturan perundang-
in yaitu:



- kejelasan tujuan;
- kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Dalam penjelasan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, asas-asas tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam



pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa pandangan yang mengulas proses pembentukan hukum. Menurut Otto, terdapat tiga teori utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹¹⁶

1. *Theory on the lawmaking process it self* (Teori tentang proses pembentukan hukum);
2. *Theory on the social effect of laws that are enacted* (Teori tentang pembentukan hukum dengan dampak sosialnya);
3. *Theory on internationally driven Law reform* (Teori pembentukan hukum dengan mengacu pada hukum internasional).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa teori-teori ini memungkinkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas hukum dan substansi undang-undang. Masih terkait pula, teori-teori yang dapat digunakan untuk mengetahui faktor-faktor tersebut meliputi:¹¹⁷

1. *The synoptic policy phases theory*;
2. *The agenda building theory*;
3. *The elite ideology theory*;
4. *The bureau politics theory or organizational politics theory*;
5. *The four rationalities theory*.

Selain teori perundang-undangan di atas, terdapat pula teori yang lain terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹¹⁸

1. Teori Kredo, adalah teori yang mengajarkan bahwa peraturan perundang-undangan dirujuk dari sumber hukum agama.
2. Teori *Receptio Exit*, mengajarkan bahwa perundang-undangan bersumber dari hukum Adat atau Hukum Masyarakat.



umar dan Farah Syah Rezah. 2020. *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Social Politic Genius. hlm. 40.

3. Teori *Receptio a Contrario*, mengajarkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bersumber dari Hukum Agama dan Hukum Adat harus terlebih dahulu di resepsi atau di positivitas untuk dapat dijadikan sumber hukum.

2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum dasar (*fundamentale norm*) yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang, yang terdiri dari:¹¹⁹

1. Landasan filosofis adalah merupakan ideals norm atau norma-norma hukum yang diidealkan oleh masyarakat suatu bangsa dan negara sebagai cita-cita luhur yang hendak dijemakan dalam kehidupan masyarakat dan negara (*rechtsidee*).
2. Landasan sosiologis adalah merupakan landasan yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri yang bersifat riil tentang norma hukum yang dibutuhkan sesuai kesadaran hukum masyarakat (*rechtsvalue*).
3. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk membentuk peraturan perundang-undangan¹²⁰

Landasan yuridis juga berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus merujuk pada peraturan yang lebih tinggi secara hierarki agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya sebagai satu sistem kesatuan (*Stufenbau Theory*).

4. Landasan Politis

Landasan politis adalah salah satu landasan pemikiran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam konteks ini adalah menjadikan arah kebijakan politik pembangunan



. 42.

Ruslan, 2011, Teori dan Panduan Praktik pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia, ducation, tangerang, Hlm. 135

nasional yang ditetapkan dalam bentuk UU,n mesti pula dijadikan landasan pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²¹

Dari beberapa asas di atas, yang akan menjadi fokus kajian dalam disertasi ini adalah asas Kejelasan rumusan. Asas ini akan menjadi landasan analisis terhadap norma yang mengatur tentang pengangkatan pejabat kepala daerah yang demokratis sebagaimana kajian utama dalam penelitian ini.

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, peneliti juga akan menggunakan asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang akan dikaji sebagaimana amanat dalam Pasal 6 ayat (2) UU No 12 Tahun 2012 bahwa “*Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan*”. jika dikaitkan dengan objek kajian dalam penelitian ini yaitu terkait dengan demokratisasi pengangkatan pejabat kepala daerah, maka bidang hukum yang berkaitan adalah terkait dengan pilkada. Sehingga prinsip utama yang ada dalam pilkada adalah prinsip demokrasi. Olehnya itu dalam menganalisis ketentuan norma dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan prinsip-prinsip demokrasi sebagai batu uji analisis norma yang bersangkutan.

Jika membahas fungsi peraturan perundang undangan, maka salah fungsi perundang-undangan adalah fungsi perubahan. Fungsi perubahan adalah bagaimana hukum sebagai sarana Rekayasa Sosial. Bagaimana peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat¹²². Dalam kaitan dengan penelitian ini adalah bahwa dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan, dapat diharapkan akan terjadi perubahan atau dapat mendorong perubahan cara bertindak utamanya bagi pemegang kebijakan untuk tetap berontak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Kerangka Pikir

Pemilihan Kepala Daerah sebagai suatu metode pelaksanaan kedaulatan memiliki ketentuan pelaksanaan berdasarkan konstitusi. Undang



nad Ruslan Hlm. 141
n. 66

Undang Dasar 1945 menentukan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis.

Kedaulatan rakyat sebagaimana yang dikenali dalam literatur adalah penempatan kehendak rakyat sebagai hukum tertinggi dalam kehidupan Negara. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan berhak untuk menentukan nasib sendiri serta berhak menentukan pemimpinnya sendiri.

Thomas Hobbes, dalam karyanya "Leviathan," berpendapat bahwa manusia hidup dalam keadaan alamiah yang liar dan kejam, di mana setiap orang berjuang untuk bertahan hidup. Untuk mengatasi keadaan ini, manusia secara sukarela mengalihkan sebagian hak dan kebebasannya kepada penguasa yang kuat. Dalam kontrak sosial ini, rakyat setuju untuk tunduk pada kekuasaan penguasa dengan harapan bahwa mereka akan mendapatkan perlindungan dan ketertiban. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat dalam pandangan Hobbes bukan berarti partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan, tetapi lebih pada pemilihan penguasa yang memiliki wewenang absolut untuk mempertahankan ketertiban dan keamanan¹²³.

Di sisi lain, John Locke, dalam karyanya "*Two Treatises of Government*," memiliki pandangan yang berbeda. Ia percaya bahwa manusia hidup dalam keadaan alamiah yang bebas dan setara. Mereka memiliki hak-hak alami, termasuk hak atas hidup, kebebasan, dan properti. Locke berpendapat bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada pemilihan penguasa, tetapi juga mencakup kontrol rakyat atas kekuasaan politik. Jika penguasa melanggar hak-hak warga, rakyat memiliki hak untuk memberontak dan mencabut mandat penguasa tersebut. Pemimpin yang berkuasa hanya akan sah jika mereka memperoleh persetujuan rakyat, dan mereka berfungsi untuk melindungi hak-hak tersebut.¹²⁴

Selanjutnya, Jean-Jacques Rousseau dalam karyanya "*The Social Contract*" menyatakan bahwa kedaulatan rakyat adalah gagasan bahwa masyarakat adalah penguasa sejati, dan kehendak kolektif rakyat harus dihormati dan diimplementasikan oleh penguasa. Ia mengusulkan konsep kedaulatan umum, di mana rakyat secara bersama-sama menentukan kebijakan publik. Menurut Rousseau, ketika orang-orang bersatu dalam kontrak sosial, mereka membentuk "kehendak umum" yang merupakan dari kehendak dan kepentingan seluruh masyarakat. Dalam



Ryanto CM, 2019, Kedaulatan dan Tata Damai, Kata Pengantar pada Buku Teori Negara Hukum Kedaulatan Rakyat, Eduardus Marius Bo, Setara Press Malang, hlm. xi

pandangan Rousseau, kedaulatan rakyat adalah dasar legitimasi penguasaan politik, dan penguasa harus bertindak atas nama kehendak rakyat yang bersifat umum¹²⁵.

Teori-teori ini memberikan perspektif yang beragam tentang kedaulatan rakyat dan implikasinya dalam sistem politik. Hobbes menekankan pada otoritas dan kekuasaan absolut penguasa sebagai alat untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat, Locke menekankan pada hak-hak individu dan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik, sementara Rousseau menekankan pada kedaulatan umum dan kehendak kolektif rakyat sebagai sumber legitimasi politik.

Kedaulatan rakyat juga menjadi landasan bagi bentuk pemerintahan demokrasi modern, di mana pemimpin dipilih melalui pemilihan umum, dan partisipasi politik rakyat dihargai. Demokrasi memungkinkan implementasi teori-teori kontrak sosial dalam praktiknya, di mana penguasa memperoleh legitimasi dari persetujuan rakyat dan bertanggung jawab untuk melayani kepentingan rakyat

Dengan memahami dan menghargai teori-teori terkait kedaulatan rakyat, masyarakat dapat memperkuat sistem politik mereka, membangun pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan rakyat, dan menciptakan masyarakat yang lebih inklusif dan berkeadilan. Konsep kedaulatan rakyat tetap menjadi pilar penting dalam menjaga stabilitas dan perkembangan positif suatu negara, sambil menghormati hak-hak individu dan memajukan kesejahteraan bersama

Konstitusi UUD 1945 mengatur bahwa pemilihan kepala daerah di Indonesia diselenggarakan secara demokratis. Frasa secara demokratis tersebut diartikan sebagai “dengan cara yang diinginkan oleh rakyat”.

Frasa dengan cara yang diinginkan oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat sebagai penentu terhadap pelaksanaan pemerintahan, termasuk memilih pejabat kepala daerah. Pelaksanaan pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri atau Presiden untuk pejabat Gubernur dianggap tidak sejalan UUD 1945 jika dibandingkan dengan pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.

Abraham Lincoln menjabarkan bahwa demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat’. Hal ini menekankan

¹²⁵ Marius Bo, 2019, Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat, Setara Press, Malang, Hlm. 10



pentingnya pelibatan partisipasi aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan politik, termasuk jika memilih kepala daerah.

John Locke mengemukakan pula konsep bahwa hak-hak asasi manusia sebagai dasar menentukan pemimpin. Hak untuk memilih pemimpin dimasukkan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan demikian pemilihan kepala daerah secara demokratis adalah menghormati hak warga Negara. Demokrasi juga mencegah konsentrasi kekuasaan pada segelintir elit, dan dengan pemilihan kepala daerah yang demokratis maka masyarakat dapat memastikan keadilan dan kebebasan dalam proses politik.

Prinsip dasar kehidupan demokrasi menurut Rousseau¹²⁶ adalah:

- 1) Rakyat adalah berdaulat, yakni merupakan kekuasaan tertinggi dalam Negara. Demokrasi berarti rakyat memerintah dirinya sendiri, rakyat adalah atasan sekaligus bawahan.
- 2) Tiap-tiap orang harus dihormati menurut martabatnya sebagai manusia. Sehingga hak eksistensi bagi setiap orang dijamin, termasuk orang jahat.
- 3) Tiap-tiap warga Negara berhak untuk ikut membangun hidup dalam warga Negara, yaitu mempunyai hak publik. Tidak ada yang boleh mengucilkan seseorang dari kehidupan masyarakatnya.

Dengan demikian, dalam konteks konstitusi UUD 1945, pemilihan Kepala Daerah secara demokratis merujuk pada penerapan prinsip-prinsip demokrasi yang memastikan partisipasi dan kehendak rakyat sebagai sumber legitimasi kekuasaan pemerintah dan pemerintah daerah.

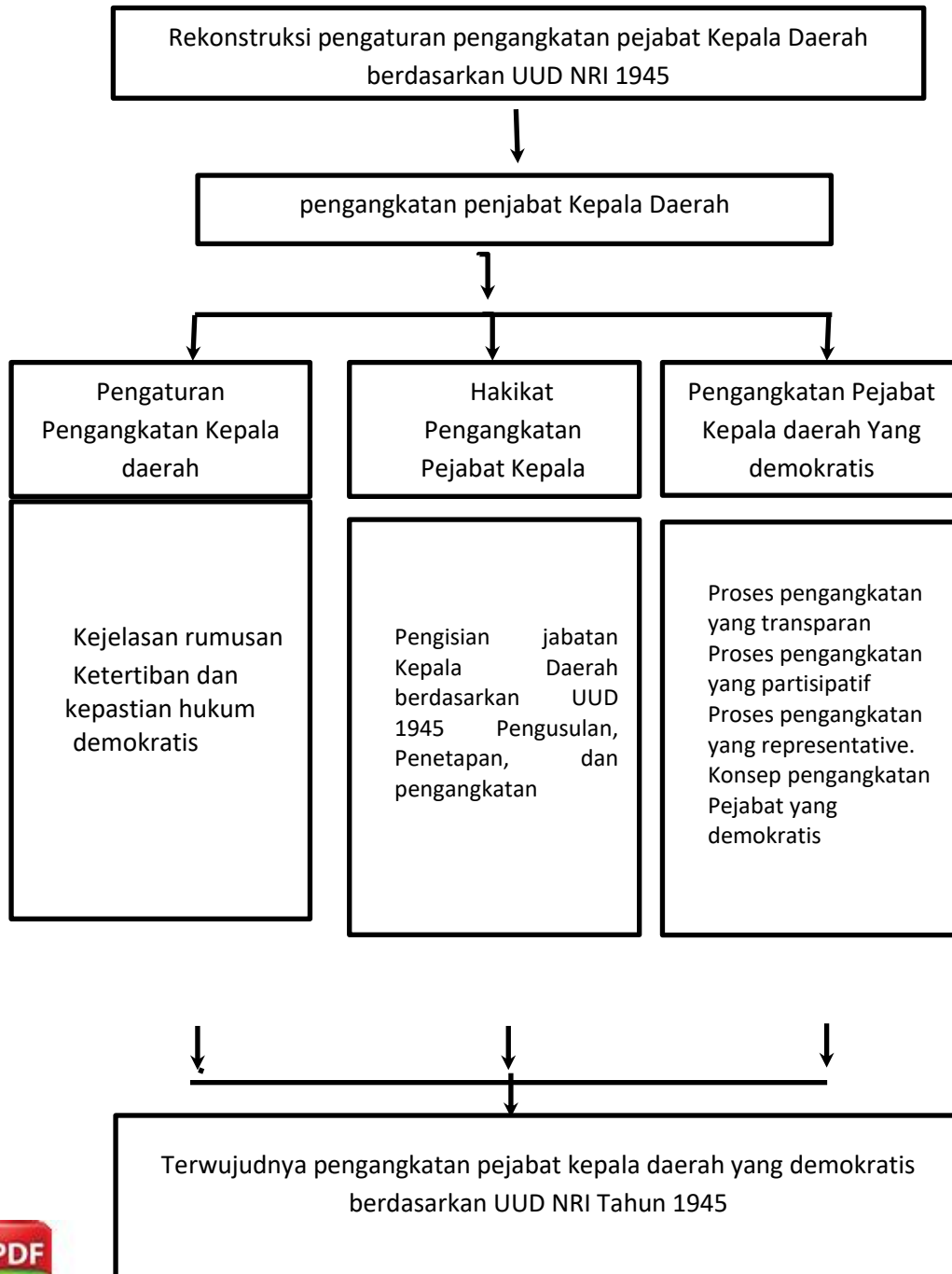
Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 menyatakan: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan dasar tersebut maka kedaulatan rakyat diakui dan diatur oleh UUD 1945 sebagai prinsip dasar pelaksanaan pemerintahan. Kedaulatan rakyat memastikan bahwa penguasa harus bertanggung jawab kepada rakyat yang mereka layani. Melalui mekanisme pemilihan umum, rakyat menentukan nasibnya sendiri dan memilih wakil dan pemimpinnya. Sehingga dalam penerapannya, Indonesia menganut demokrasi langsung dengan pemilihan umum yang bebas dan adil untuk memilih wakil rakyat di berbagai tingkatan pemerintahan
daerah.





Optimized using
trial version
www.balesio.com

E. Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini akan ditetapkan sejumlah definisi operasional yang akan digunakan antara lain:

1. Jabatan, dapat diartikan sebagai pekerjaan atau tugas dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan kedudukan dan pangkat.
2. Pejabat dalam penelitian ini, yaitu pegawai pemerintah yang memegang jabatan tetap tertentu
3. Penjabat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seseorang yang diangkat untuk mengisi jabatan yang lowong sampai terpilihnya pejabat yang definitif.
4. Pengangkatan dalam penelitian ini adalah Proses penunjukan seorang penjabat kepala daerah dari pengusulan hingga pelantikannya
5. Kepala Daerah, kepala daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Gubernur, Bupati dan Walikota.
6. Negara Hukum adalah Negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahnya harus berlandaskan atas hukum, dasar berpijak bagi pemerintah sekaligus sebagai alat atau sarana untuk melakukan penilaian dan pengujian terhadap semua tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukannya.
7. Demokrasi diartikan sebagai bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; Dalam penelitian ini difokuskan pada prinsip, partisipasi dan transparansi, representatif
8. Demokratisasi diartikan proses menuju terwujudnya nilai-nilai demokrasi yang dalam penelitian ini difokuskan pada Transparansi, Partisipasi dan Representasi.
9. Transparansi atau *Transparency* atau situasi keterbukaan dibangun atas dasar-dasar kebebasan arus informasi, proses-prose, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan, informasi harus dapat dipahami dan dimonitor oleh /at.



tisipatif atau Participation, setiap warga Negara mempunyai suara am pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui

intermediasi institusi yang mewakili kepentingannya, dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara.

11. Representatif, atau keterwakilan, bahwa dalam pengambilan keputusan, rakyat telah cukup terwakili dalam menyalurkan aspirasinya.
12. Rekonstruksi: *reconstruction* adalah tindakan membangun kembali, mengembalikan seperti semula, atau menyusun kembali.

