

MENGGUGAT PENUNJUKKAN PENJABAT (Pj) KEPALA DAERAH TANPA PEMILIHAN: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat

Laode Harjudin¹, La Tarifu², Harnina Ridwan³, La Ode Muhammad Elwan⁴

Universitas Haluoleo

Correspondence Author: laode.harjudin@uho.ac.id

Kendari, Sulawesi Tenggara, Indonesia

Abstract

This study explains the question of what are the implications of appointing acting regional heads for the principles of democracy in Indonesia? To explain this problem, the study uses the theory of popular sovereignty as one of the main principles in democracy. This research uses the method used in writing this study is library research which contains ideas and concepts that are substantial with research problems. The results of the study show that the appointment of acting Regional Heads returns the centralization of power to the central government by ignoring the principle of popular sovereignty as the essence of democracy. Concretely, the appointment of acting Regional Heads raises three forms of setbacks in democracy, namely, the return to centralization of power in the hands of the central government, the erosion of people's participation, the justification for abolishing regional elections, and the decline of the essence of people's sovereignty. This appointment mechanism certainly provides political advantages for the government and its supporters for the benefit of 2024, both in elections and regional elections. This condition increasingly provides an opportunity for the central government to control the process of implementing the 2024 elections and local elections.

Keywords: *Acting Regional Head; Appointment of Officials; Central government; Population sovereignty; Regional Head Election*

Abstrak

Studi ini menjelaskan pertanyaan bagaimana implikasi penunjukan pejabat kepala daerah terhadap prinsip demokrasi di Indonesia? Untuk menjelaskan permasalahan tersebut, studi menggunakan teori kedaulatan rakyat sebagai salah satu prinsip utama dalam demokrasi. Penelitian ini menggunakan Metode yang digunakan dalam penulisan kajian ini adalah riset pustaka yang berisikan terkait ide maupun konsep yang substansial dengan problematika riset. Hasil studi menunjukkan bahwa penunjukan pejabat (PJ) Kepala Daerah mengembalikan sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat dengan mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat sebagai esensi demokrasi. Secara kongkret, penunjukan pejabat Kepala Daerah menimbulkan tiga bentuk kemunduran dalam demokrasi, yakni, kembalinya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat, tergerusnya partisipasi rakyat, menjadi pembenaran untuk menghapus pilkada, dan kemunduran esensi kedaulatan rakyat. Mekanisme penunjukan tersebut tentu saja memberikan keuntungan secara politik bagi pemerintah dan pendukungnya untuk kepentingan 2024, baik pada pemilu maupun pilkada. Kondisi ini semakin memberikan peluang bagi pemerintah pusat untuk mengendalikan proses pelaksanaan pemilu dan pilkada 2024.

Keywords: *Penjabat Kepala Daerah; Kedaulatan Rakyat; Pemilihan Kepala Daerah; Pemerintah Pusat; Penunjukan Pejabat;*

Open Access at: <https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 melahirkan implikasi politik serius karena menimbulkan kekosongan kekuasaan (*vacum of power*) di daerah. Kekosongan kepala daerah terjadi karena penghapusan Pilkada 2022 dan 2023 yang mengakibatkan sebagian besar daerah dari tingkat provinsi hingga kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Untuk mengantisipasi kekosongan pemerintahan, sesuai dengan UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah maka dilakukan penunjukan atau pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah. Penjabat kepala daerah yang diangkat pada 2022 untuk 101 daerah dan pada 2023 untuk 171 daerah. Dengan demikian, total Pj. kepala daerah yang harus diangkat oleh pemerintah sampai 2024 sebanyak 272. Jumlah ini setengah dari total jumlah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Selain jumlah yang fantastis, masa tugas penjabat kepala daerah juga sangat lama, yaitu lebih kurang 2,5 sampai 3 tahun hingga terpilih kepala daerah definitif hasil pilkada serentak 2024.

Pengangkatan atau penunjukan penjabat kepala daerah merupakan suatu bentuk degradasi politik dalam sistem demokrasi. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait legitimasi politik penjabat yang ditunjuk tanpa keterlibatan rakyat. Di negara-negara penganut sistem demokrasi, berlaku suatu tradisi yang sudah baku untuk menentukan pemimpin atau perwakilan politik melalui proses pemilu yang diselenggarakan secara periodik. Persetujuan yang diperoleh dalam pemilu kemudian menjadi basis legitimasi bagi pemimpin politik yang memperoleh suara signifikan. Legitimasi bagi pemimpin politik menjadi penting karena merupakan faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakannya. Respon masyarakat terhadap kebijakan, sedikit banyak tergantung pada legitimasi para pembuat kebijakan (*decision maker*) tersebut.

Dalam demokrasi, legitimasi politik bersumber dari rakyat, orang yang diperintah (*the governend*). Pemerintah yang sah dan legitimate hanya jika memperoleh persetujuan dari pihak yang diperintah. Persetujuan memiliki implikasi pada kewajiban untuk patuh (*obey*). Karena itu legitimasi politik bagi pemerintah menjadi penting dalam konteks demokrasi karena dua alasan, *pertama*, legitimasi politik menjadi alasan bagi rakyat untuk patuh kepada pemerintah sebagai konsekuensi dari persetujuan yang diberikan. Pemerintah yang tidak melalui mekanisme persetujuan rakyat tidak memiliki hak moral untuk memerintah, sehingga dengan demikian, rakyat tidak memiliki kewajiban moral untuk patuh. *Kedua*, legitimasi politik memberikan landasan moral bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang mengikat secara hukum. Dalam perspektif demokrasi, pemerintah yang memiliki legitimasi politik dari rakyat, juga memiliki kewenangan dengan konsekuensi hukum sehingga kebijakannya efektif. Lain halnya dengan penjabat kepala daerah yang ditunjuk tidak memiliki kewenangan politik yang mengikat karena basis legitimasinya sangat lemah. Dengan demikian tidak memiliki kewenangan yang memaksa dalam menjalankan kebijakan.

Dalam tata pemerintahan demokratis, legitimasi untuk memerintah disiapkan melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Asumsinya, banyaknya pemilih menandai luasnya persetujuan terhadap penggunaan kekuasaan pemerintahan yang dikendalikannya. Perolehan suara menandai kuatnya legitimasi pemerintah yang berkuasa.

penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) secara periodik yang memungkinkan semua pesertanya bersaing secara fair dan kompetitif merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam sistem demokrasi, kedaulatan rakyat merupakan prinsip yang sangat substansial karena memberikan kesempatan bagi rakyat untuk menentukan nasibnya melalui partisipasi politik. Karena itu, penunjukan atau pengangkatan kepala daerah secara kolosal tanpa melalui pemilu merupakan suatu bentuk kemunduran demokrasi. Mekanisme yang tidak demokratis seperti ini menimbulkan pertanyaan bagaimana implikasi politik penunjukan Pj, kepala daerah bagi kelangsungan demokrasi? Dengan menggunakan konsep kedaulatan rakyat, studi ini menelusuri lebih jauh implikasi penunjukan Pj, kepala daerah terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia sekaligus mengungkap motif politik politik di balik mekanisme tersebut.

Review Teoritis Kedaulatan Rakyat

Awal mula teori kedaulatan ditemukan dalam karya Aristoteles *Politics*, dan badan klasik Hukum Romawi. Dalam *Politics*, ada pengakuan atas fakta bahwa harus ada kekuatan tertinggi yang ada di dalam negara, dan bahwa kekuasaan ini mungkin berada pada satu tangan, atau sedikit orang, atau dari banyak orang (Aristoteles, 1999)

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Ada berbagai macam jenis kedaulatan dalam kajian negara. Istilah kedaulatan pertama kali digunakan oleh Jean Bodin pada abad ke-16. Pada bab kedelapan Buku I, Bodin meletakkan diskusi yang formal tentang kedaulatan. Idennya diwujudkan, seperti yang sudah kita terlihat, dalam definisinya tentang negara. Ia mendefinisikan konsep kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi atas warga negara dan subyek, tidak dibatasi oleh hukum." (Dunning, 1996)

Secara etimologis, kedaulatan berasal dari terjemahan kata *sovereignty* dalam bahasa Inggris. Selain dari bahasa Inggris juga berasal dari bahasa Prancis – *souverainete*, bahasa Jerman - *sovereignitet*, bahasa Belanda - *souvereyn* dan dalam bahasa Italia – *sperenus* (Routledge (Firm) 2000). Semua terminologi berbagai bahas tersebut menunjukkan pengertian bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kedaulatan bermakna kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dsb. (Sugono 2008).

Dalam pemikiran politik Barat terdapat beberapa macam teori kedaulatan dalam pandangan pemikir atau filsuf Barat, antara lain :

1. Kedaulatan Tuhan

Secara historis, teori kedaulatan Tuhan adalah teori kedaulatan paling tua dibandingkan dengan teori kedaulatan lainnya. Paham kedaulatan ini berkembang pada abad pertengahan, yakni antara abad V sampai abad XV masehi. Teori ini memberikan batas yang tegas antara kekuasaan Negara dan kekuasaan Tuhan dengan mengatakan bahwa Negara tidak berhak memerintahkan sesuatu yang bertentangan dengan kehendak Tuhan (SUsesno, 1994: 193). Menurut teori ini, Tuhan lah yang mempunyai kuasa terhadap segala alam dan manusia dimuka bumi.

teori kedaulatan Tuhan muncul seiring perkembangan agama Kristen di Eropa. Setelah berkembang cukup lama agama Kristen mendapat pengakuan kerajaan Romawi karena menjadi kelompok agama yang mempunyai pengaruh besar dalam negara sehingga akhirnya menjadi agama resmi negara. Naun dari pengakuan ini masih menyisakan masalah krusial yakni pertentangan antara kelompok politik dan kelompok agama. Karena kelompok politik mempunyai loyalitas yang tinggi terhadap negara mencakup loyalitas terhadap dewa- dewa negara, hal ini ditolak oleh kelompok agama karena bertentangan dengan doktrin agama Kristen.¹⁶ bersamaan dengan penolakan itu, kemudian pemuka agama Kristen mengorganisir penganutnya yang kemudian menjadi organisasi keagamaan dalam wadah gereja yang dipimpin oleh Paus (Schmand, 2005: 141-142). Salah satu tokoh teori kedaulatan tuhan adalah St. Augustinus yang menyatakan bahwa yang mewakili Tuhan di dunia dan juga dalam suatu negara adalah Paus. Antara kekuasaan raja dan Paus itu sama, maka ada pembagian wilayah kekuasaan. Dalam pembagian ini raja berkuasa dalam wilayah kedunawian dan paus berkuasa dalam wilayah keagamaan (Schmand, 2005). Dalam perkembangannya Marsillius menitik beratkan kekuasaan berada di tangan raja sebagai wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di bumi.

2. Kedaulatan Raja

Dalam penghujung abad ke-16, di Eropa muncul pemikiran-pemikiran politik yang menitik beratkan pada kedaulatan raja sebagai sumber kekuasaan politik (Sularto, 2003: 11) Dengan adanya paham ini kekuasaan Gereja terhadap kerajaan-kerajaan di Eropa mulai memudar. Raja sebagai penguasa dalam sistem negara monarki mempunyai kekuasaan dominan terhadap elemen-elemen yang ada dalam negara. Karena – hal ini berasal dari asumsi - rakyat menyerahkan kekuasaan mereka kepada raja untuk mengatur kehidupan warga negara (baca; rakyat). Awalnya konsep ini (baca; kedaulatan raja)²² dapat diterima oleh rakyat. Namun, lama kelamaan kekuasaan raja yang dominan membawa rakyat kearah yang tidak memberikan ruang dan hak kebebasan dan kemerdekaan bagi rakyat. Dengan kondisi yang merugikan rakyat kemudian kekuasaan raja yang dominan dibatasi.

3. Kedaulatan Negara

Ahli hukum dan diplomat Belanda Hugo Grotius (1583-1645) memberikan kontribusi khusus bagi perkembangan konsep kedaulatan. Dia tidak hanya membumikan gagasan kedaulatan, tetapi juga membatasi kedaulatan negara dari kedaulatan monarki. Dalam karyanya *De jure belli ac pacis*, Grotius, menganalisis sekumpulan norma umum dan hukum internasional, sampai pada kesimpulan perlunya membedakan sumber kekuasaan negara dan negara sebagai subjek kekuasaan dan kedaulatan (Tatar and Moisi, 2022).

Dalam pandangan Jean Bodin dalam mendefinisikan negara sebagai pemerintahan yang tertata dengan baik dari beberapa keluarga serta kepentingan bersama oleh kekuasaan yang berdaulat. Dalam meletakkan dasar untuk diskusi tentang kedaulatan, Bodin mengikuti dengan sangat dekat garis-garis Politik Aristoteles. Basis sosial dan tujuan filosofis negara; analisis keluarga dan perbedaan antara keluarga dan negara; karakteristik otoritas paternalistik dan institusi perbudakan, - semua diperlakukan dengan cara yang sangat disarankan pendahuluan (Dunning, 1996)

Dalam pandangan Bodin, yang membedakan negara dengan organisasi atau komunitas lainnya adalah adanya kedaulatan. Dalam teori kedaulatan ini, kekuasaan berasal dari negara. Untuk mengantisipasi agar rakyat tidak melakukan pemberontakan terhadap raja, kemudian raja membuat teori baru tentang kedaulatan. Teori kedaulatan raja menyatakan bahwa rakyat membentuk dirinya menjadi negara. Sehingga rakyat identik dengan negara, maka, negara harus berdaulat. Karena kedaulatan negara dianggap terlalu abstrak maka kedaulatan atau kekuasaan di berada ditangan raja.

Namun, Teori kedaulatan negara mendapat kritikan ahli hukum, Krabbe. Diawali dengan monarki absolut yang didukung oleh teori kedaulatan yang menjadikan negara sebagai perwujudan kekuasaan awal, Krabbe melakukan beberapa gebrakan yang cukup berani untuk kemunculan kembali secara pemerintahan konstitusional dari manifestasi kekuasaan awal. Menurut Krabbe *political power is subordinate to the sovereignty of law, and the validity of law is found to reside solely in the ethical consciousness of men* (Krabbe, 1922: 1) Dari kritikan atau tanggapan terhadap teori kedaulatan negara, Krabbe menganggap bahwa yang berdaulat bukanlah negara tetapi hukum.

4. Kedaulatan Hukum

Sesuai dengan teori kedaulatan hukum menunjukkan bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam suatu masyarakat bukan terletak di tangan raja dan bukan juga berada di tangan negara, melainkan berada ditangan hukum. Bahkan, Raja atau penguasa maupun warga negara atau rakyat semuanya tunduk terhadap hukum. Teori ini menyatakan bahwa hukum merupakan pernyataan penilaian yang muncul atau bersumber pada kesadaran hukum manusia itu sendiri. Kedaulatan hukum merupakan sumber kedaulatan dimana kesadaran

hukum seseorang akan membuatnya mampu membedakan mana sesuatu yang adil dan mana sesuatu yang tidak adil. Kemudian, hukum dinyatakan sebagai jelmaan dari kehendak manusia.

Teori Kedaulatan Hukum merupakan gagasan dari seorang ahli hukum terkemuka dari Universitas Leiden, Belanda, Hugo Krabbe (1857 – 1936). Menurut Krabbe, hukum itu diluar kehendak negara, dan dia memberikan kepada hukum kepribadian sendiri (Krabbe, 1922). Ah;l hokum lain yang berbeda dengan Krabbe, tentang teori kedaulatan hukum adalah Hans Kelsen (Kelsen, 2017). Pandangan Kelsen tentang kedaulatan merupakan salah satu upaya paling radikal dan rumit dari seorang filsuf hukum untuk mengeliminasi kedaulatan baik dari ranah politik internal negara maupun ranah eksternal hubungan internasional. Hukum berlaku tanpa menunggu penerimaan masyarakat atau rakyat, karena hukum bersifat imperatif. Teori Kelsen tidak mengenal negara, karena negara menurut Kelsen merupakan kumpulan dari peraturan hukum yang berlaku di masyarakat. Pemahaman arti negara dan arti hukum dikonkritkan dalam tubuh raja. Maka, kedaulatan negara sama dengan kedaulatan hukum yang bersifat imperatif.

5. Kedaulatan Rakyat

Dalam perspektif demokrasi, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Prinsip utama kedaulatan rakyat adalah bahwa legitimasi otoritas pemerintah dan undang-undangnya didasarkan pada persetujuan dari yang diperintah. Para pemikir konsep kedaulatan rakyat Hobbes, Locke, dan Rousseau semua berpendapat bahwa individu masuk ke dalam kontrak sosial, secara sukarela menyerahkan sebagian dari kebebasan alami mereka, untuk mendapatkan perlindungan dari bahaya yang melekat dalam kebebasan orang lain. Kedaulatan rakyat berangkat dari gagasan bahwa tatanan sosial yang sah muncul hanya ketika kebebasan dan tugas sama di antara warga negara mengikat para pemikir kontrak sosial dengan konsep kedaulatan rakyat

Jean Jacques Rousseau salah satu tokoh teori kedaulatan rakyat. Rousseau membagi kehendak rakyat menjadi dua. Pertama, *Volonte de Tous* atau kehendak seluruh rakyat. Yang dimaksud Rousseau dengan *Volonte de Tous* adalah perjanjian seluruh rakyat untuk membentuk negara. Persetujuan rakyat dalam perjanjian ini tidak dapat dicabut apabila suatu waktu rakyat tidak sepekat dengan perjanjian yang ada. Kedua, *Volonte Generale* setelah terbentuknya negara, suara terbanyaklah yang menjalankan sistem pemerintahan suatu negara tersebut. Dengan suara terbanyak dalam memutuskan suatu perkara (*meedesheid belsuit*) yang kemudian muncul kediktatoran mayoritas (*meedesheid dictatuur*) (Rousseau, Dunn, and May 2002) Kehendak rakyat yang kedua sama dengan yang dinyatakan Montesquieu dalam buku *The Spirit of Law* (Montesquieu 2001) bahwa rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi wajib mengatur segala sesuatu yang berada dalam lingkungan kekuasaannya.

Konsep kedaulatan lain muncul dari Imanuel Kant yang menawarkan eksposisi terintegrasi dari konsep kedaulatan daripada pandangan yang terpisah dari salah satu aspeknya. Hak dan kewajiban kedaulatan mengalir dari eksplorasi yang diurutkan secara konseptual dari satu ide pemersatu, hak setiap orang untuk berinteraksi dengan orang lain atas dasar kebebasan yang sama. Teori kedaulatan Kant dalam tiga bagian. Yang pertama menyajikan pembenaran hak penguasa untuk menjalankan otoritas publik atas yang diperintah. Yang kedua menjelaskan mengapa demikian pembenaran membebaskan tugas pada penguasa untuk memenuhi hak-hak yang dikuasai. Yang ketiga menunjukkan bahwa penjelasan Kant tentang kedaulatan mengarahkan jalan tengah antara perangkap pendekatan anarkis dan pendekatan dama (Kant and Gregor, 1998).

METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penulisan kajian ini adalah riset pustaka (*library research*) atau kajian pustaka yang dimana berisikan terkait ide maupun konsep yang substansial dengan problematika riset. Pada bagian ini dilakukan peninjauan terkait teori dan konsep yang diterapkan berdasarkan kajian literatur yang ada, terutama yang tersedia dalam bentuk artikel-artikel yang diterbitkan dalam berbagai jurnal ilmiah. Dengan obyek pengumpulan data yang mengacu ke pustakaan atau analisis yang di terapkan untuk mengatasi suatu masalah yang ada serta tertuju pada pengkajian yang mendalam dan kritis terhadap dasar-dasar pustaka yang relevan (Soerjono Soekanto, 1985).

Riset ini bersifat deskriptif analitik, yakni suatu riset yang berfungsi untuk mengatasi masalah dengan cara mendefinisikan masalah yang ada dengan pengkajian data, pengumpulan, penyusunan serta jabaran penjelasan secara rinci dan selanjutnya akan di evaluasi kembali. Sedangkan riset deskriptif bertujuan dalam memberikan evidensi, informasi maupun data yang seteliti mungkin terkait obyek yang akan diteliti. Maksud hal tersebut terutama untuk memperjelas hipotesis-hipotesis yang ada agar dapat menyumbangkan pemikiran di dalam dan memperkuat teori-teori terdahulu atas dasar dalam menyusun teori yang baru (Adi, 2004).

Ada pula tipe informasi yang digunakan dalam riset ini merupakan informasi sekunder, ialah informasi yang didapatkan lewat pengkajian riset pustaka dengan menguasai serta menganalisis *literatur-literatur* yang terdapat dan data- data yang berkaitan dengan riset ini. Informasi sekunder yang dimaksudkan penulis merupakan bahan hukum primer, semacam peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary law material*) tersusun atas yurisprudensi dan peraturan perundang- undangan. Tidak hanya bahan hukum primer, dalam riset ini pula mempraktikkan bahan hukum tersier serta bahan hukum sekunder.

Dalam riset ini, metode pengumpulan informasi yang digunakan ialah lewat riset kepustakaan, ialah sesuatu tata cara pengumpulan informasi dengan mengkaji ataupun mempelajari buku-buku, harian. Hasil riset dan sumber-sumber kepustakaan yang lain tertulis jelas yang berhubungan dengan objek riset.

Analisa dan pengolahan bahan adalah suatu tindakan penyederhanaan kajian maupun data menjadi bentuk yang lebih muda di interpretasikan serta di pahami. Analisis bahan ialah sesuatu aksi dalam riset yang berbentuk membagikan jajak ataupun kajian terhadap hasil pengolahan informasi yang di bantu dengan berbagai teori yang sudah di jumpai lebih dahulu. Informasi dini yang sudah didapatkan pastinya masih bertabiat dini ataupun mentahan serta belum bisa diambil suatu kesimpulan. Hingga dari itu butuh di analisis, ialah dengan metode mengkaji dan memaknai informasi tersebut selaku bahan pertimbangan dalam menarik kesimpulan. Analisis informasi pada riset ini memiliki 3 tahapan, ialah reduksi informasi, penyamaran serta penarikan kesimpulan

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penunjukan Pejabat Kepala Daerah tanpa Pemilihan

Sebagai dampak dari pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 mengakibatkan sebagian besar daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Untuk menghindari kekosongan pemerintahan di Daerah yang habis masa jabatan kepala daerahnya tahun 2022 dan 2023, maka akan ditunjuk penjabat Kepala Daerah. Adapun mekanisme penunjukan kepala daerah diatur dalam Pasal 201 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Mekanisme penunjukan penjabat (Pj) gubernur berawal dari proses Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) akan mengajukan nama-nama kandidat tersebut kepada presiden. Selanjutnya presiden menunjuk satu nama yang akan menjadi penjabat (Pj) gubernur. Sementara untuk penunjukan penjabat (Pj) bupati dan walikota dilakukan dengan prosedur gubernur mengusulkan tiga nama calon kepada Kemendagri, kemudian Kemendagri menentukan satu nama untuk menduduki posisi penjabat (Pj) bupati atau walikota.

Mekanisme penunjukan pemimpin suatu daerah seperti di atas menyimpang dari kelaziman dalam sistem demokrasi. Penentuan pemimpin dalam sistem demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan umum yang melibatkan rakyat banyak. Pemilu menjadi ciri penanda penting suatu sistem demokrasi seperti yang ditegaskan oleh Samuel P. Huntington bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis bila "para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir

semua penduduk dewasa berhak memberikan suara" (Huntington, 1993: 5-7). Hal ini pula secara tegas diatur dalam konstitusi pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Mekanisme penunjukan Pj kepala daerah di atas patut dipertanyakan baik secara secara demokratis maupun secara konstitusional. Apalagi para pejabat yang ditunjuk akan memiliki masa jabatan yang cukup lama, yakni rata-rata 2 sampai 2,5 tahun. Masa jabatan tersebut berarti mencapai setengah jalan dari periode kepala daerah definitif. Kapasitas pejabat yang ditunjuk pun masih meragukan karena beberapa diantaranya tidak mempunyai pengalaman dalam pemerintahan sipil. Beberapa kasus di antaranya, Pj Gubernur Provinsi Papua Barat merupakan purnawiran jenderal polisi, kemudian Pj Gubernur Bangka Belitung berasal dari Dirjen Mineral dan Batubara Kementerian SDM dan Pj Gubernur Banten merupakan Staf Ahli Bidang Budaya Sportivitas Kementerian Pemuda dan Olahraga.

Secara aktual, mekanisme penunjukan Pj kepala daerah di atas telah menimbulkan kontroversi di beberapa daerah. Salah satu faktanya terjadi pada penunjukan Pj Bupati Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan. Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi mengusulkan masing-masing tiga nama calon pejabat bupati untuk Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri), namun Mendagri justru menetapkan figur lain di luar usulan Gubernur. Ali Mazi merespon keputusan Mendagri dengan tidak melantik pejabat bupati hasil keputusan Mendagri di dua kabupaten tersebut. Setelah menyulut polemik dan gelombang protes di daerah akhirnya kedua pj bupati tersebut tetap dilantik.

Antara Kedaulatan Rakyat dan Dominasi Pemerintah Pusat

Dibalik besarnya kewenangan pemerintah pusat dalam penunjukan pejabat kepala daerah menanti sebuah tragedi politik berupa kemunduran demokrasi. Paling tidak, terjadi tiga bentuk kemunduran dalam demokrasi akibat kebijakan tersebut, **pertama**, kembalinya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Kewenangan yang besar bagi pemerintah pusat untuk menentukan pejabat kepala daerah akan membuat ketergantungan pejabat yang ditunjuk terhadap atasannya. Apalagi pejabat yang ditunjuk berstatus ASN aktif (konon juga TNI/Polri) yang secara hierarkis bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Hal ini membuat pejabat kepala daerah akan lebih banyak memperhatikan arahan atasannya ketimbang mengurus kepentingan rakyat. Pj. kepala daerah akan lebih banyak tunduk pada perintah dan kepentingan atasan yang mengangkatnya ketimbang memperhatikan kepentingan rakyat. Dengan demikian kepentingan masyarakat terabaikan atau kebijakan yang diambil tidak mencerminkan

aspirasi masyarakat. **Kedua**, tergerusnya partisipasi rakyat dalam menentukan pejabat publik. Penentuan pejabat kepala daerah saat ini hanya menjadi hajatan elit di tingkat pusat yang dipersonifikasi pada diri presiden dan mendagri. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tidak terlibat untuk menentukan pejabat yang akan mengurus nasib dan daerah mereka. Hal ini menggerus nilai-nilai demokrasi yang menghendaki partisipasi rakyat, transparansi, dan keterbukaan dalam penentuan pejabat publik. Secara substantif Beetham (1999) menegaskan kalau demokrasi sesungguhnya bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warganegara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan. Artinya sebuah sistem politik yang memaksakan penunjukan pejabat kepala daerah tanpa melibatkan rakyat tidak layak disebut sebagai demokrasi. **Ketiga**, pengangkatan Pj. kepala daerah bisa menjadi pembenaran untuk menghapus pilkada secara permanen. Wacana ini sudah sering didengungkan rezim penguasa dengan dalih pilkada menelan biaya besar dan rawan konflik. Dalil tersebut akan semakin kuat jika para Pj. kepala daerah yang diangkat dianggap sukses dan tidak ada masyarakat yang mempersoalkannya. Bisa jadi pengangkatan Pj. kepala daerah secara besar-besaran merupakan ajang test case untuk mewujudkan ambisi penguasa. **Keempat**, kemunduran esensi kedaulatan dari kedaulatan rakyat kepada kedaulatan penguasa. Proses penentuan pejabat kepala daerah melalui mekanisme penunjukan oleh presiden dan mendagri mengangkangi prinsip kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi, prinsip kedaulatan rakyat merupakan nilai esensial yang diperjuangkan selama berabad-abad. Dengan prinsip ini, rakyatlah yang seharusnya menentukan nasibnya sendiri termasuk menentukan pemimpin daerahnya. Tanpa kedaulatan rakyat maka demokrasi telah kehilangan esensinya.

Berdasarkan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus melalui persetujuan masyarakat itu sendiri. Pemerintah yang sah dan legitimate hanya jika memperoleh persetujuan dari pihak yang diperintah. Persetujuan memiliki implikasi pada kewajiban untuk patuh (obey). Karena itu kedaulatan rakyat menjadi penting bagi pemerintah dalam konteks demokrasi karena dua alasan, pertama, prinsip kedaulatan rakyat menjadi alasan bagi rakyat untuk patuh kepada pemerintah sebagai konsekuensi dari persetujuan yang diberikan. Pemerintah yang tidak melalui mekanisme persetujuan rakyat tidak memiliki hak moral untuk memerintah, sehingga dengan demikian, rakyat tidak memiliki kewajiban moral untuk patuh. Kedua, kedaulatan rakyat memberikan legitimasi politik yang menjadi landasan moral bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang mengikat secara hukum.

Dalam perspektif demokrasi, pemerintah yang memiliki legitimasi politik dari rakyat, juga memiliki kewenangan dengan konsekuensi hukum sehingga kebijakannya efektif. Hal ini berbeda dengan penjabat kepala daerah yang ditunjuk tidak memiliki kewenangan politik yang mengikat karena basis legitimasinya sangat lemah. Dengan demikian tidak memiliki kewenangan yang memaksa dalam menjalankan kebijakan. Pengangkatan Pj. kepala daerah secara masif di hampir seluruh wilayah Indonesia dengan masa jabatan setengah atau lebih dari periode kepala daerah merupakan sinyal bahaya bagi demokrasi Indonesia. Jika fenomena ini terus menggelinding tanpa kendali maka demokrasi Indonesia akan mundur ke belakang beberapa dekade, bahkan mungkin kembali ke otoritarianisme. Secara politis, ada kecenderungan mekanisme penunjukan ini akan menguntungkan rezim penguasa atau partai-partai yang berada di lingkaran penguasa. Sebab, dalam penunjukan Pj ini, Presiden memiliki wewenang besar menentukan Pj kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Partai-partai tertentu yang berafiliasi dengan kekuasaan berpotensi meraup untung dengan mempengaruhi keputusan Presiden. Sebab, partai penguasa bisa mengamankan posisi kepala daerah pada saat pilkada dengan memanfaatkan posisi pj. yang mereka tunjuk.

Untuk maksud politik di ataslah yang menjadi alasan pemerintah menunda pelaksanaan pilkada sampai tahun 2024. Dengan penundaan tersebut mengakibatkan kekosongan kekuasaan pemerintahan di banyak daerah sehingga memungkinkan pemerintah pusat menunjuk Pj kepala daerah tanpa memalui mekanisme demokratis. Mekanisme penunjukan tersebut tentu saja memberikan keuntungan secara politik bagi pemerintah dan pendukungnya untuk kepentingan 2024, baik pada pemilu maupun pilkada. Kondisi ini semakin memberikan peluang bagi pemerintah pusat untuk mengendalikan proses pelaksanaan pemilu dan pilkada 2024 melalui tangan-tangan Pj kepala daerah. Hal ini berarti bahwa penunjukan Pj kepala daerah merupakan bentuk lain dari kembalinya dominasi peran pemerintah pusat di daerah.

KESIMPULAN

Penunjukan penjabat (pj) Kepala Daerah mengakibatkan kemunduran demokrasi di Indonesia yang mengembalikan sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat dengan mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat. Degradasi demokrasi diperparah oleh mekanisme yang tidak transparan dan tidak akuntabel. Secara kongkret, penunjukan penjabat (pj) Kepala Daerah menimbulkan tiga bentuk kemunduran dalam demokrasi, yakni, kembalinya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat, tergerusnya partisipasi rakyat, menjadi pembenaran untuk menghapus pilkada, dan kemunduran esensi kedaulatan rakyat. Secara

politi, mekanisme penunjukkan tersebut tentu saja memberikan keuntungan bagi pemerintah dan pendukungnya untuk kepentingan 2024, baik pada pemilu maupun pilkada. Kondisi ini semakin memberikan peluang bagi pemerintah pusat untuk mengendalikan proses pelaksanaan pemilu dan pilkada 2024.

REFERENSI

- Adi, R. (2004). *Metodologi Riset Sosial dan Hukum*. Jakarta: Grannit.
- Aristotels. 1999. *Politics*. New York: TH E Modern Library.
- Dunning, Wm. A. 1996. "Jean Bodin on Sovereignty." *The Academy of Political Science* 11. : <https://www.jstor.org/stable/2139603>.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Nachdr. Norman, Okla.: Univ. of Oklahoma Press.
- Kant, Immanuel, and Mary J. Gregor. 1998. *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.
- Kelsen, Hans. 2017. *General Theory of Law and State*. 1st ed. London: Routledge.
- Krabbe, H. (Hugo). 1922. *The Modern Idea of the State*. New York, London: D. Appleton and company.
- Montesquieu, Baron de. 2001. *The Spirit of Laws*. 1st ed. Ontario: Batacho Books.
- Rousseau, Jean-Jacques, Susan Dunn, and Gita May. 2002. *The Social Contract: And, The First and Second Discourses*. New Haven: Yale University Press.
- Routledge (Firm), ed. 2000. *Concise Routledge Encyclopedia of Philosophy*. London ; New York: Routledge.
- Sugono, Dendy. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta.
- Soerjono Soekanto, S. M. (1985). *Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.