



## Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

**Mahmud\***

Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

\*Correspondence: [mahmudyana97@gmail.com](mailto:mahmudyana97@gmail.com)

### Article History

Manuscript submitted:  
**3 Mei 2025**  
Manuscript revised:  
**11 Juni 2025**  
Accepted for publication:  
**31 Juli 2025**

### Keywords

*People's Sovereignty;  
Acting Regional Head.*

### Abstract

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

**How to Cite:** Mahmud, M. (2025). Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Berkeadaban*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.71094/jhb.v1i1.41>

## PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak tahun 2024 berimplikasi pada kekosongan 101 jabatan kepala daerah tahun 2022 dan 171 jabatan kepala daerah tahun 2023 (Mahatma Chryshna, 2022). Sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, pemerintah mengangkat penjabat kepala daerah sebelum terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada serentak tahun 2024. Pilkada serentak tahun 2024 merupakan perintah Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyatakan “*pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024*”. Melalui ini pemerintah, DPR, dan KPU sepakat pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan pada tanggal 17 November 2024.



Copyright © 2025, The Author(s).

This is an open-access article under the CC-BY-SA license.

Pada tahun 2021, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota masuk dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas), namun kemudian undang-undang ini ditarik kembali dari daftar Prolegnas tahun 2021 dengan alasan pemerintah sedang fokus menghadapi pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional. Sebuah alasan yang sulit untuk diterima oleh akal sehat, di satu sisi pemerintah melaksanakan Pilkada serentak 2020 meski di tengah pandemi Covid-19. Salah satu Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2017 dan melaksanakan Pilkada tahun 2023 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2018 (Amnan & Mahmud, 2023).

Sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah, Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan *“untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya tahun 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pilkada serentak 2024”*. Namun, pengangkatan penjabat kepala daerah menimbulkan sejumlah persoalan hukum baru.

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

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

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

*Ketiga*, pengangkatan penjabat kepala daerah diisi oleh unsur TNI dan Polri aktif. Pengangkatan penjabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif menyalahi amanat reformasi. Salah satu amanat reformasi adalah penghapusan dwi fungsi ABRI dan penguatan masyarakat sipil. Dengan demikian, pengangkatan penjabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif telah mengkhianati amanat reformasi dan mencederai demokrasi yang telah dibangun. Selain itu, pengangkatan penjabat kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif menyalahi peraturan perundang-undangan. Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan *“untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kementerian lembaga negara, sekretaris jenderal non struktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Sedangkan *“untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah

provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

TNI dan Polri aktif dilarang menduduki jabatan sipil. Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan "*prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan*". Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan "*anggota kepolisian negara republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian*". Namun, dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan "*jabatan ASN tertentu dapat diisi dari: a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan b. anggota Kepolisian Republik Indonesia*". Terlihat bahwa baik Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara tidak sejalan.

*Keempat*, masa jabatan penjabat kepala daerah sangat lama, bahkan ada yang hampir 3 (tiga) tahun. Idealnya masa jabatan penjabat kepala daerah itu 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang lagi 3 (tiga) bulan. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) di lingkungan pemerintah daerah, kelemahan penjabat kepala daerah dalam membuat kebijakan strategis, dan kewenangan penjabat kepala daerah dalam membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) (Ni'matul Huda, 2022).

*Kelima*, pengangkatan penjabat kepala daerah jauh dari semangat demokrasi. Salah satu prinsip demokrasi adalah keterlibatan publik dalam pengambilan kebijakan negara dan dalam proses penyelenggaraan negara. Pengangkatan penjabat kepala daerah menyalahi prinsip demokrasi itu sendiri. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 menyatakan "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Risalah perubahan konstitusi perdebatan Pasal 18 UUD 1945, frasa "dipilih secara demokratis" memberikan alternatif dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas, maka sangat urgen untuk meneliti Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Mengingat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan negara menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Fokus penelitian bagaimana kedaulatan rakyat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dan bagaimana rumusan kebijakan hukum yang mengakomodir kedaulatan rakyat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah?

## METODE

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

## HASIL DAN DISKUSI

### Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Secara umum, istilah kedaulatan rakyat terdiri dari kata kedaulatan dan rakyat. Istilah kedaulatan sering dijumpai atau disejajarkan dengan istilah *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *sovereignty* (bahasa Inggris), *sovranus* (bahasa Italia), atau *souverainete* (bahasa Perancis). Istilah-istilah tersebut merupakan turunan dari bahasa Latin *superanus* yang berarti sesuatu yang tertinggi (*supreme*) (Sumidjo, 1986). Dengan demikian, kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara.

Kedaulatan adalah konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara (Kusnardi & Harmaily, 1988). Jean Bodin meletakkan kedaulatan sebagai ciri atau atribut negara yang membedakan dengan organisasi manusia lainnya

(Van Apeldorn, 1968). Menurutnya, negara merupakan perwujudan dari kekuasaan dan kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari konsep negara (Jimly Asshiddiqie, 2005). Karena itu, kedaulatan dipercaya sebagai sumber utama dan asal-usul kekuasaan negara (Solly Lubis, 1981). Thomas Hobbes lebih luas lagi. Menurutnya, kedaulatan (*sovereignty*) bukan hanya atribut negara, tetapi merupakan fungsi esensial yang dimiliki oleh negara (Jimly Asshiddiqie, 2005).

Menurut Jean Bodin, kedaulatan bersifat mutlak, abadi, utuh, tunggal, tertinggi; berdaulat dalam membuat hukum; dan hukum merupakan instrumen dari kedaulatan (Jimly Asshiddiqie, 2005). Sebagai sifat dan akibat dari kedaulatan, menurut C. F. Strong, kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum sekaligus untuk memaksakan pelaksanaan hukum (Strong, 1966). Ciri dan karakter kedaulatan ini merupakan otoritas utuh, mutlak, langgeng, tidak terbagi dan tidak terbatas yang dimiliki oleh negara untuk menciptakan hukum. Kedaulatan merupakan aspek internal negara sebagai kekuasaan tertinggi dalam satu-kesatuan politik. Sedangkan istilah rakyat memiliki pengertian sebagai penduduk suatu negara yang memiliki ikatan kesatuan yang kuat (*nation*) (Rusli Kustiaman Iskandar, 2016). Menurut Robert A. Dahl, rakyat adalah mereka yang berhak berpartisipasi dalam pemerintahan. Namun, tidak semua mereka yang memiliki hak berpartisipasi ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Sebab, dalam sistem demokrasi, tidak semua rakyat ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam proses penyelenggaraan negara. Hal ini dikarenakan pertimbangan umur, narapidana dan orang sakit jiwa (Robert A. Dahl, 1988).

Menurut Jean Jacques Rousseau, konsep kedaulatan bersendikan rakyat (Kusnardi & Harmaily, 1988). Karena itu, subjek kedaulatan adalah rakyat (Herman Kadir, 2017). Dengan demikian, kedaulatan rakyat bertalian erat dengan asal-usul negara, kekuasaan dan keabsahan negara dalam menjalankan kekuasaan. Menurut ajaran kedaulatan rakyat, negara lahir karena kehendak rakyat dan rakyat memberikan kewenangan untuk menjalankan kekuasaan untuk mencapai tujuan negara (Rusli Kustiaman Iskandar, 2016). Ide dasar kedaulatan rakyat sangat sederhana, yakni rakyat menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara (Hendra Nurtjahjo, 2006). Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri (Kholid O. Santoso, 2009).

Di sisi lain, ajaran kedaulatan datang dari Montesquieu yang menganggap kedaulatan harus dibagi-bagi dan dipisah ke dalam beberapa lembaga negara (*trias politica*) untuk menjamin *checks and balance* (Jimly Asshiddiqie, 2005). Pandangan ini secara diametral berbeda dengan pandangan para pemikir kedaulatan sebelumnya dan menjadi acuan bagi negara-negara modern dalam menjalankan pemerintahan demokrasi. Sejalan dengan Montesquieu, menurut Jimly Asshiddiqie, konsep kedaulatan dewasa ini harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat dibagi dan dibatasi. Mekanisme pembagian dan pembatasan kekuasaan itu diatur dalam konstitusi sebagai bentuk dan ciri konstitusi negara modern (Jimly Asshiddiqie, 2005).

Dilihat dari sejarah dan perkembangan pemikiran mengenai konsep negara, kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi dari kedaulatan raja yang menghasilkan monopoli dan penyimpangan terhadap kekuasaan, sehingga menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat. Penolakan terhadap kedaulatan raja muncul karena ketakutan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh raja (Arief Budiman, 2002). Dengan demikian, kedaulatan rakyat lahir dengan semangat kebebasan dan persamaan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkup dan jangkauannya. Dari segi ruang lingkup, kedaulatan rakyat menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang mencakup fungsi kedaulatan. Sedangkan dari segi jangkauan, kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan. Berkaitan dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaan hukum. Rakyat mempunyai otoritas untuk menetapkan berlaku atau tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan, serta mengawasi pelaksanaan hukum. Dalam pengertian modern, pemerintahan negara merupakan *government or rule by the people* (Jimly Asshiddiqie, 1994).

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan ini berimplikasi pada struktur

dan kewenangan MPR, serta lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan memilih presiden. Kedaulatan dikembalikan kepada rakyat, rakyat memilih langsung presiden dan kedaulatan rakyat menjelma ke dalam beberapa lembaga perwakilan.

**Tabel 1.**

Posisi MPR dalam UUD NRI Tahun 1945

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

Hakikat kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat dari berbagai hal: *Pertama*, hakikat kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sudut pandang para pendiri negara (*founding father*). Aspek ini perlu dilihat agar pemahaman tentang kedaulatan rakyat tidak ahistoris, sejalan dengan cita-cita moral, konsepsi dan visi para pendiri negara. *Kedua*, hakikat kedaulatan rakyat dapat dilihat secara holistik, tidak parsial hanya pada dimensi politik saja, tetapi juga dapat dilihat dari aspek ekonomi. *Ketiga*, kedaulatan rakyat tidak dirumuskan dalam ruang hampa. Karena itu, diperlukan kejelian untuk melihat mana nilai-nilai kedaulatan rakyat yang bersifat prinsipil dan instrumental (Rully Chairul Azwar, 2017).

Menurut M. Yamin, ciri khas demokrasi Indonesia adalah permusyawaratan dan perwakilan. Menurutnya, demokrasi Indonesia terbangun dari kultur politik masyarakat Indonesia. Semangat dan kultur politik masyarakat Indonesia adalah semangat permusyawaratan dan perwakilan, hikmah kebijaksanaan, akal sehat dan pembebasan (Rully Chairul Azwar, 2017). Sejalan dengan M. Yamin, M. Hatta mengajukan konsep dengan konsep demokrasi kerakyatan. Konsep demokrasi kerakyatan adalah konsep demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang tercermin dalam Pancasila (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2014). Sementara itu, Soekarno memandang demokrasi Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi ekonomi. Karena itu, Soekarno mengajukan konsep demokrasi Indonesia dengan konsep demokrasi keadilan sosial. Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi harus diwujudkan secara bersamaan. Adalah kecacatan dalam demokrasi apabila demokrasi secara politik tanpa demokrasi secara ekonomi. Menurutnya, demokrasi Indonesia terbangun dari semangat kekeluargaan, tolong-menolong dan gotong-royong yang merupakan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa Indonesia (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2014).

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

Mengenai kedaulatan rakyat, M. Hatta mendefinisikan kedaulatan rakyat sebagai pemerintahan rakyat yang dijalankan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercaya oleh rakyat. UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedaulatan berada di tangan dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Hendra Nurtjahjo, 2006). Sesuai dengan konstruksi tersebut, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah, tetapi menyerahkan kepada rakyat secara keseluruhan. Pemerintah menjalankan kekuasaan karena mandataris dari rakyat dan sewaktu-waktu rakyat dapat menarik kembali mandat tersebut (Kusnardi & Harmaily, 1988). Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat dalam

merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan, serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Sehubungan dengan itu, pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, ketentuan hukum tentang pemilihan pejabat publik, serta kepatutan, fadsun politik dan etika publik. Pengangkatan pejabat kepala daerah tanpa transparansi, tidak melibatkan masyarakat sipil dan pemangku kepentingan otonomi daerah. Dengan demikian, pengangkatan pejabat kepala daerah telah menambah catatan buruk demokrasi Indonesia (Azyumardi Azra, 2022). Beberapa tahun terakhir demokrasi Indonesia mengalami kemunduran. Berbagai lembaga survei menempatkan demokrasi Indonesia cacat (*flawed democracy*) (Amnan & Mahmud, 2023).

Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka kekuasaan untuk menentukan corak dan cara pemerintahan ditentukan oleh rakyat. Kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yaitu oleh lembaga negara dan oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka melaksanakan hak asasi warga negara menjadi keharusan bagi pemerintah untuk menjamin pelaksanaan Pemilu (Jimly Asshiddiqie, 2006). Semua aspek yang terkait dengan Pemilu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukan pilihan. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, adalah pelanggaran terhadap hak asasi warga negara apabila pemerintah tidak menjamin penyelenggaraan Pemilu, memperlambat penyelenggaraan Pemilu tanpa persetujuan wakil rakyat ataupun tidak melakukan apa-apa, sehingga Pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

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

*Ketiga*, perubahan aspirasi dan pendapat rakyat dapat dimungkinkan terjadi karena peningkatan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa, terutama para pemilih pemula belum tentu mempunyai sikap yang sama. *Keempat*, Pemilu perlu diadakan secara teratur guna menjamin terjadinya suksesi kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Dengan demikian, untuk menjamin suksesi kepemimpinan yang teratur diperlukan mekanisme Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin dan pemerintahan sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan dapat bekerja secara efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang teratur, kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan baik dan memberikan kesempatan kepada rakyat, baik yang sudah pernah memilih maupun pemilih pemula untuk menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan (Jimly Asshiddiqie, 2006).

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

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

Secara eksplisit norma konstitusi mengamanatkan agar kepala daerah otonom dipilih bukan diangkat. Apabila dilacak risalah perubahan konstitusi terkait dengan perdebatan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, frasa “dipilih secara demokratis” memberikan dua alternatif: dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD. Beranjak

dari perdebatan ini, maka tidak tersedia mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah. Dengan demikian, pengangkatan pejabat kepala daerah tidak memiliki pijakan konstitusional (Khairul Fahmi, 2022).

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

Dilihat dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, keberadaan pejabat kepala daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan “sementara” dapat dibenarkan karena pada prinsipnya jabatan kepala daerah tetap diisi oleh kepala daerah yang dipilih. Adapun pejabat kepala daerah yang diangkat sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bukan untuk mengisi kekosongan “sementara” melainkan mengisi jabatan kepala daerah yang kosong secara permanen karena Pilkada serentak. Alasan keserentakan Pilkada untuk mengefisienkan biaya dan waktu serta upaya untuk meminimalkan kemungkinan potensi konflik tidak dibenarkan oleh konstitusi karena kepala daerah dipilih secara demokratis. Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat daerah, serta pelaksanaannya berdasarkan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil agar dapat menguatkan kedaulatan rakyat dan demokrasi.

*Kedua*, gubernur, bupati, dan walikota merupakan kepala daerah otonom di mana legitimasi kekuasaannya berasal dari rakyat melalui proses pemilihan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas jabatan kepala daerah harus mendapatkan mandat dari rakyat daerah. Pemerintahan harus terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat memiliki legalitas dan legitimasi dari rakyat. Dengan demikian, untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis yang berasal dari rakyat harus dihasilkan melalui Pemilu. Pemilu memungkinkan terjadinya suksesi kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. Karena itu, penyelenggaraan Pemilu, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara itu sendiri (Jimly Asshiddiqie, 2006).

### **Rumusan Kebijakan Hukum yang Mengakomodir Kedaulatan Rakyat dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah**

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

Ditegaskan pula penting bagi pemerintah untuk memetakan kondisi riil daerah dan mengevaluasi secara berkala pejabat kepala daerah yang diangkat, serta memperhatikan syarat pengangkatan pejabat kepala daerah yang memiliki pemahaman yang utuh terhadap ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki pemahaman yang baik terhadap politik nasional, memiliki kompetensi manajerial pemerintahan yang baik dan bisa bekerjasama dengan DPRD provinsi, kabupaten dan kota. Namun, pengangkatan pejabat kepala daerah tahun 2022 hanya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sudah tidak relevan menjawab kebutuhan

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

**Tabel 2.**

**Pengusulan Pejabat Kepala Daerah**

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

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

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

Menurut Robert A. Dahl (1982), dalam demokrasi modern, ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi sebagai berikut:

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



Lebih lanjut, menurut Robert A. Dahl (1998), untuk mengukur demokrasi suatu negara, antara lain sebagai berikut:

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

Prinsip-prinsip tersebut harus dipenuhi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Pengangkatan pejabat kepala daerah harus memperhatikan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, sesuai dengan DIM revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2017 dan melaksanakan Pilkada tahun 2023 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada tahun 2018 (Amnan & Mahmud, 2023). Beranjak dari DIM tersebut seharusnya pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 dan tahun 2023. Hal ini sesuai dengan konstitusi bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat daerah.

*Kedua*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang berakhir. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, jika dilakukan perpanjangan masa jabatan, legitimasi kekuasaan tetap berasal dari rakyat yang memilihnya (Khairul Fahmi, 2022).

Mekanisme demokratis yang *ketiga*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah; pengusulan pejabat gubernur, bupati dan walikota harus dilakukan secara demokratis, tetapi terbatas. Keterbatasan ini dapat dimaknai bahwa Pemilu serentak 2019 telah menyediakan perwakilan atas kedaulatan rakyat di setiap DPRD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung, demokrasi perwakilan dapat menjadi alternatif di mana DPRD menjaring nama-nama calon pejabat gubernur untuk diusulkan kepada presiden melalui Menteri. Sementara untuk pejabat bupati dan walikota, DPRD menjaring nama-nama calon pejabat bupati/walikota untuk diusulkan kepada Menteri (Moch Nurhasim, 2021).

**Tabel 3.**

**Pengusulan Pejabat Kepala Daerah**

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

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

Kelima pola pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut lebih memenuhi unsur demokratis. Argumentasinya jelas, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang

*Dasar*”. Dengan demikian, pelaksanaan seluruh aspek pemerintahan daerah selama hampir 3 (tiga) tahun di 271 daerah otonom akan dapat dijalankan secara penuh sesuai prinsip otonomi daerah.

## KESIMPULAN

Pengangkatan pejabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Pengangkatan pejabat kepala daerah yang mengakomodir kedaulatan rakyat. *Pertama*, sesuai dengan DIM revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota seharusnya pemerintah melaksanakan Pilkada serentak tahun 2022 dan tahun 2023. *Kedua*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang berakhir, sehingga memiliki legitimasi kekuasaan.

*Ketiga*, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, Pemilu serentak 2019 telah menyediakan perwakilan atas kedaulatan rakyat di setiap DPRD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung, demokrasi perwakilan dapat menjadi alternatif di mana DPRD menjaring nama-nama calon pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota untuk diusulkan kepada presiden dan Menteri. *Keempat*, pemerintah pusat bersama-sama dengan DPRD membentuk panitia ad hoc yang bertugas untuk menjaring nama-nama pejabat gubernur, bupati dan walikota yang akan mengisi jabatan gubernur, bupati dan walikota untuk periode yang telah ditetapkan. *Kelima*, model kombinasi antara hak suara pemerintah pusat sekitar 30 persen dan 70 persen diserahkan kepada DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagai salah satu mekanisme alternatif untuk pengisian pejabat kepala daerah.

## REFERENSI

- Amnan, Durohim dan Mahmud. (2023). *Lanskap Politik, Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Laksbang Group, 94-95.
- Apeldorn, J. Van. (1968). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnja Paramita, 242-243.
- Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 41.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. Rev. Jakarta: Konstitusi Press, 120.
- \_\_\_\_\_. (2006). “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, 10.
- Azwar, Rully Chairul. (2017). “Demokrasi Indonesia: Suatu Pandangan Dialektis.” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, 3-5.
- Azra, Azyumardi. (2022). “Demokrasi, Hukum dan Pejabat Kepala Daerah”. *Kompas*, 1, <https://www.kompas.id/artikel/demokrasi-hukum-dan-penjabat-kepala-daerah>.
- Budiman, Arief. (2002). *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 25-26.
- Chryshna, Mahatma. (2022). “Kepala Daerah Habis Masa Jabatan 2022, 2023 dan 2024”. *Kompas*, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024>.
- Dahl, Robert A. (1998). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*. New Haven and London: Yale University Press, 18.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Sesudah Revolusi Usai? Kewenangan dalam Masyarakat yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 33.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Demokrasi*. USA: Yale University Press, 38.
- Fahmi, Khairul. (2022). “Dilema Pejabat Kepala Daerah”. *Kompas*, 6, <https://www.kompas.id/artikel/dilema-penjabat-kepala-daerah>.

- Iskandar, Rusli Kustiaman. (2016) "Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia." Disertasi, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 89.
- Kadir, Herman. (2017). "Teori dan Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, 139.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily. (1988). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-7. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 328.
- Lubis, M. Solly. (1981). *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni, 14-15.
- Nurtjahjo, Hendra. (2006). *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 32-33.
- Nurhasim, Moch. (2021). "Menyoal Penjabat Kepala Daerah". *Kompas*, 6. <https://www.kompas.id/artikel/menyoal-penjabat-kepala-daerah>.
- MPR, Pimpinan dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. (2014). *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Cet. Ke-4. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 71-72.
- Santoso, Kholid O. (2009). *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*. Bandung: Segi Arsy, 61.
- Sumidjo. (1986). *Ilmu Negara*. Bandung: Armico, 136.
- Strong, C. F. (1966). *Modern Political Constitutions*. London: Prentice Hall, 4.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.