

PELANTIKAN KEPALA DAERAH OLEH PRESIDEN: TELAAH KRITIS KEWENANGAN DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Nurjani

Sekolah Tinggi Hukum Galunggung, Tasikmalaya
nurjani@sthg.ac.id

Robi Assadul Bahri

Sekolah Tinggi Hukum Galunggung, Tasikmalaya
robiassadulbahri@sthg.ac.id

Received: 10 April 2025 | Last Revised: 15 Mei 2025 | Accepted: 30 Mei 2025

Abstrak

Pasca-reformasi 1998, desain ketatanegaraan Indonesia mengalami pergeseran fundamental dari sentralisasi menuju desentralisasi, dengan otonomi daerah sebagai pilar utama demokrasi. Namun, praktik pelantikan kepala daerah oleh Presiden—seperti pelantikan serentak 961 kepala daerah pada 20 Februari 2025—memunculkan pertanyaan normatif mengenai kesesuaiannya dengan kerangka hukum yang berlaku serta konsistensinya dengan prinsip *self-governing community* yang dijamin Pasal 18 UUD 1945. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Presiden dalam melantik kepala daerah dari perspektif Hukum Tata Negara yang berpijak pada prinsip desentralisasi, serta merumuskan rekomendasi normatif yang mengharmonisasikan hukum positif dengan penguatan demokrasi konstitusional. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelantikan kepala daerah oleh Presiden, meskipun dapat

dipandang sah secara konstitusional, berpotensi menimbulkan ambiguitas kewenangan dan melemahkan prinsip otonomi daerah jika tidak diatur secara tegas. Praktik ini memiliki implikasi normatif terhadap kepastian hukum dan prinsip *rule of law*, serta implikasi praktis terhadap legitimasi pemerintahan daerah dan stabilitas hubungan pusat–daerah. Rekomendasi normatif yang diajukan meliputi penegasan kewenangan dalam undang-undang, pembatasan pelantikan oleh Presiden pada kondisi luar biasa, dan penguatan simbol demokrasi. Implikasinya, harmonisasi hukum positif dan prinsip desentralisasi tidak hanya memastikan kepastian hukum, tetapi juga memperkuat kerangka demokrasi konstitusional di Indonesia dengan menjaga keseimbangan relasi pusat–daerah dan melindungi kedaulatan politik.

Kata kunci: Pelantikan Kepala Daerah, Kewenangan Presiden, Otonomi Daerah, Demokrasi Konstitusional.

Abstract

Following the 1998 Reform, Indonesia's constitutional design underwent a fundamental shift from centralization to decentralization, with regional autonomy as the main pillar of democracy. However, the practice of regional head inauguration by the President—such as the simultaneous inauguration of 961 regional heads on 20 February 2025—has raised normative questions regarding its conformity with the prevailing legal framework and its consistency with the self-governing community principle guaranteed under Article 18 of the 1945 Constitution. This study aims to analyze the President's authority to inaugurate regional heads from the perspective of constitutional law grounded in the principle of decentralization, as well as to formulate normative recommendations that harmonize positive law with the strengthening of constitutional democracy. This research employs a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. Data were obtained through library research covering primary, secondary, and tertiary legal materials, and analyzed qualitatively using grammatical, systematic, historical, and teleological interpretations. The findings indicate that while the President's inauguration of regional heads may be constitutionally valid, it has the potential to create authority ambiguity and undermine the principle of regional autonomy if not explicitly regulated. This practice has normative implications for legal certainty and the rule of law, as well as practical implications for the legitimacy of local governments and the stability of central–regional relations. The proposed normative recommendations include clarifying authority in legislation, restricting presidential inaugurations to extraordinary circumstances, and strengthening the symbolic role of democracy. The implication is that harmonizing positive law with the principle of decentralization not only ensures legal certainty but also strengthens Indonesia's constitutional democracy by maintaining the balance of central–regional relations and safeguarding political sovereignty.

Keywords: Inauguration of Regional Heads, Presidential Authority, Regional Autonomy, Constitutional Democracy.

I. PENDAHULUAN

Pasca reformasi 1998, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami transformasi fundamental dengan menggeser paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi yang berbasis pada prinsip otonomi daerah (Trisakti & Djajasinga, 2021). Reformasi konstitusi melalui amandemen UUD 1945 menegaskan komitmen negara terhadap pembagian kewenangan yang lebih seimbang antara pemerintah pusat dan daerah, guna memperkuat demokrasi, meningkatkan partisipasi publik, serta mempercepat pemerataan pembangunan. Otonomi daerah diposisikan bukan sekadar sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai pilar utama demokrasi yang menjamin pengambilan keputusan lebih dekat dengan kepentingan masyarakat, sekaligus mengakomodasi keragaman sosial, budaya, dan geografis Indonesia (Widodo, 2019). Dalam kerangka ini, hubungan pusat–daerah didesain untuk membangun *checks and balances* yang sehat, di mana pemerintah daerah memiliki kewenangan signifikan dalam mengatur urusan domestik, sementara pemerintah pusat berperan dalam menjaga kesatuan negara dan kepentingan nasional.

Tata cara pelantikan kepala daerah di Indonesia diatur secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota, serta berbagai peraturan pelaksana di tingkat pemerintah pusat. Secara umum, kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan langsung dilantik oleh Menteri Dalam Negeri untuk tingkat provinsi, dan oleh gubernur atas nama Presiden untuk tingkat kabupaten/kota, sesuai ketentuan hierarki dan distribusi kewenangan. Ketentuan teknis pelaksanaan pelantikan kepala daerah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, yang antara lain memuat ketentuan mengenai penyelenggara, susunan acara, tata tempat, tata pakaian, perlengkapan, mekanisme pelantikan, dan serah terima jabatan. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, keseragaman prosedur, dan legitimasi jabatan kepala daerah dalam kerangka hukum nasional. Namun, meskipun norma hukum telah membakukan mekanisme tersebut, praktik di lapangan menunjukkan adanya variasi dan pengecualian—misalnya pada daerah otonomi khusus, pengisian jabatan karena kekosongan, atau kondisi politik tertentu—yang membuka ruang bagi pelantikan oleh Presiden, sehingga memunculkan diskursus akademik dan politik mengenai batas dan legitimasi kewenangan tersebut.

Peristiwa pelantikan serentak 961 kepala daerah dari seluruh Indonesia oleh Presiden Prabowo Subianto di Istana Kepresidenan Jakarta pada Kamis, 20 Februari 2025,

menjadi momen penting dalam dinamika hubungan pusat–daerah di era desentralisasi. Pelaksanaan pelantikan dalam skala nasional oleh Presiden, yang secara historis jarang dilakukan dan umumnya menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri atau gubernur, memunculkan diskursus akademik dan politik terkait batas konstitusional kewenangan eksekutif tertinggi negara dalam ranah pemerintahan daerah. Fenomena ini tidak hanya mengundang perhatian publik karena skala dan simbolisme politiknya, tetapi juga memunculkan pertanyaan normatif mengenai kesesuaian praktik tersebut dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Dari perspektif Hukum Tata Negara, pelantikan serentak ini dapat dipandang sebagai preseden yang berpotensi mempengaruhi konstruksi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus menuntut kajian kritis untuk menilai apakah langkah tersebut memperkuat atau justru mengikis semangat desentralisasi yang telah dibangun pasca reformasi (Machidori, 2023).

Isu kewenangan pelantikan kepala daerah oleh Presiden memiliki signifikansi strategis karena secara langsung berkaitan dengan keseimbangan relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang menjadi salah satu fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam kerangka otonomi daerah yang dijamin oleh Pasal 18 UUD 1945, pembagian kewenangan dimaksudkan untuk memastikan bahwa daerah memiliki kapasitas dan legitimasi dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakatnya secara mandiri, tanpa intervensi berlebihan dari pusat. Ketika kewenangan pelantikan yang secara normatif berada pada level tertentu diambil alih atau dijalankan oleh Presiden, timbul pertanyaan mendasar mengenai konsistensi praktik tersebut dengan prinsip desentralisasi dan *self-governing community* yang menjadi jiwa otonomi daerah. Implikasi dari pergeseran kewenangan ini tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga substantif, karena berpotensi mempengaruhi kualitas demokrasi, efektivitas pemerintahan daerah, serta tingkat kepercayaan publik terhadap institusi negara.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam kewenangan Presiden dalam melantik kepala daerah dengan menggunakan perspektif Hukum Tata Negara yang berpijak pada prinsip otonomi daerah. Analisis diarahkan untuk menilai sejauh mana praktik pelantikan tersebut selaras atau justru bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan amanat konstitusi, khususnya Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Selain itu, penelitian ini berupaya mengidentifikasi implikasi normatif dan praktis dari pelantikan kepala daerah oleh Presiden terhadap demokrasi, legitimasi pemerintahan daerah, serta stabilitas hubungan pusat–daerah. Melalui kajian ini, diharapkan dapat dirumuskan rekomendasi normatif yang tidak hanya mengharmonisasikan aspek hukum positif

dengan prinsip desentralisasi, tetapi juga memperkuat kerangka demokrasi konstitusional di Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada kajian doktrinal untuk menelaah kewenangan Presiden dalam melantik kepala daerah berdasarkan kerangka Hukum Tata Negara dan prinsip Otonomi Daerah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah ketentuan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2016, serta peraturan terkait lainnya. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk mengkaji prinsip-prinsip desentralisasi, otonomi daerah, dan *checks and balances* dalam teori Hukum Tata Negara. Pendekatan kasus (*case approach*), dengan menelaah praktik pelantikan kepala daerah oleh Presiden, termasuk peristiwa pelantikan serentak 961 kepala daerah pada 20 Februari 2025, serta putusan pengadilan atau pendapat hukum yang relevan.

Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan dokumen resmi pemerintah. Bahan hukum sekunder meliputi literatur akademik, artikel jurnal bereputasi, buku, hasil penelitian terdahulu, dan laporan lembaga penelitian. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta indeks bibliografi yang relevan.

Data dianalisis secara kualitatif dengan metode interpretasi hukum yang meliputi interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis untuk menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelantikan kepala daerah. Analisis dilakukan dengan membandingkan norma hukum yang berlaku dengan praktik pelantikan oleh Presiden, untuk mengidentifikasi konsistensi atau disharmoni terhadap prinsip otonomi daerah. Hasil analisis selanjutnya disintesis untuk menghasilkan argumentasi hukum yang logis, komprehensif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

III. PEMBAHASAN

3.1. Analisis Kewenangan Presiden Melantik Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Tata Negara dan Prinsip Otonomi Daerah

Dalam konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, prinsip otonomi daerah berakar pada Pasal 18 UUD 1945 yang mengamanatkan pembagian kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal ini menegaskan bahwa Daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri, sesuai dengan prinsip *self-governing community*, namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi di sini bukan sekadar teknis-administratif, melainkan juga bersifat politis-konstitusional yang memberi legitimasi bagi Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai aspirasi masyarakatnya (Wibbels, 2005).

Kewenangan pelantikan kepala daerah, pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme peneguhan legitimasi politik hasil pemilihan rakyat. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 membagi peran pelantikan kepada Menteri Dalam Negeri (untuk Gubernur) dan gubernur atas nama Presiden (untuk Bupati/Wali Kota), yang mana secara teknis kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Permendagri ini mengatur secara rinci prosedur pelantikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, mulai dari pihak yang berwenang melantik, penyelenggara, tata acara, tata tempat, tata pakaian, hingga perlengkapan upacara. Distribusi ini dirancang untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan pusat dan otonomi daerah, serta menghindari sentralisasi simbolik yang dapat mengaburkan semangat desentralisasi.

Pelantikan kepala daerah secara langsung oleh Presiden, seperti pada peristiwa pelantikan serentak 961 kepala daerah pada 20 Februari 2025, menimbulkan pertanyaan konstitusional terkait ruang lingkup kewenangan eksekutif tertinggi. Secara hukum positif, UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit pelantikan kepala daerah oleh Presiden. Namun, posisi Presiden sebagai *chief of the executive branch* dan pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) dapat menjadi dasar argumentasi politis bahwa pelantikan tersebut sah sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang. Kendati demikian, prinsip legalitas dan asas *lex superior derogat legi inferiori* (Bahri, 2024) menuntut bahwa pelaksanaan kewenangan Presiden harus tunduk pada pengaturan undang-undang yang secara spesifik telah menetapkan tata cara pelantikan. Dengan kata lain, pelantikan langsung oleh Presiden tanpa landasan normatif yang tegas berpotensi menimbulkan disharmoni antara praktik dan norma, sekaligus memicu pergeseran makna desentralisasi menjadi re-sentralisasi simbolik.

Dari sudut pandang teori Hukum Tata Negara, pelantikan kepala daerah oleh Presiden dapat dilihat sebagai rekontekstualisasi relasi pusat–daerah. Di satu sisi, kehadiran Presiden memberi bobot legitimasi politik dan memperkuat narasi persatuan nasional. Namun di sisi lain, praktik ini dapat memicu *symbolic centralism*, yang secara psikologis-politik menempatkan daerah dalam posisi subordinat terhadap pusat, bertentangan dengan semangat otonomi yang menekankan *co-governance*. Sistem *checks and balances* dalam hubungan pusat–daerah seharusnya memastikan bahwa simbol dan fungsi pemerintahan dijalankan sesuai level kewenangannya. Mengambil alih peran pelantikan dari pejabat yang secara normatif berwenang dapat mengaburkan batasan tersebut, berpotensi mengurangi kapasitas daerah untuk memaknai kedaulatan politiknya (Farhani, 2022).

Implikasi normatif dari pelantikan langsung oleh Presiden mencakup potensi terjadinya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*), melemahnya prediktabilitas sistem, dan terbukanya peluang sengketa kewenangan di masa mendatang. Sementara itu, implikasi praktisnya berkaitan dengan dinamika politik, persepsi publik terhadap independensi pemerintahan daerah, dan kualitas demokrasi. Secara empiris, meskipun kehadiran Presiden dalam pelantikan dapat memperkuat legitimasi politik kepala daerah, praktik ini juga berpotensi menggeser persepsi publik dari kemandirian daerah menuju ketergantungan simbolik pada pemerintah pusat. Hal ini bertentangan dengan tujuan utama desentralisasi, yakni membangun kapasitas daerah dalam mengelola urusan pemerintahan secara mandiri, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

3.2. Implikasi Hukum dan Politik Pelantikan Kepala Daerah oleh Presiden terhadap Demokrasi, Legitimasi Pemerintahan Daerah, dan Keseimbangan Pusat–Daerah

Secara normatif, demokrasi di Indonesia dibangun di atas kerangka Pasal 18 UUD 1945, yang menegaskan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Pelantikan kepala daerah oleh Presiden, meskipun sah secara konstitusional sebagai kepala pemerintahan tertinggi, berpotensi menciptakan *shifting* makna desentralisasi dari pemberdayaan daerah menjadi simbolisasi sentralisasi kekuasaan.

Dari perspektif Hukum Tata Negara, fenomena ini dapat memunculkan ambiguitas interpretasi norma: apakah pelantikan oleh Presiden merupakan pelaksanaan kewenangan simbolik ataukah pengambilalihan kewenangan yang secara normatif telah didelegasikan kepada pejabat lain (Menteri Dalam Negeri atau Gubernur). Ketidakjelasan ini mengancam prinsip *rule of law*, khususnya asas *legal certainty* dan *equality before the law*, karena membuka ruang terjadinya praktik yang berbeda-beda

tanpa pedoman yuridis yang tegas. Selain itu, secara teoretis, demokrasi tidak hanya diukur dari mekanisme pemilihan, tetapi juga dari penghormatan terhadap distribusi kewenangan yang telah diatur secara normatif. Jika Presiden secara rutin melantik kepala daerah tanpa kerangka hukum khusus, hal ini berpotensi membentuk preseden yang mengikis prinsip *self-governing community* dan mengubah wajah demokrasi menjadi lebih terpusat (*centralized democracy*).

Dari sudut pandang legitimasi, pelantikan kepala daerah oleh Presiden memiliki dua sisi. Di satu sisi, kehadiran Presiden sebagai figur simbol persatuan bangsa dapat memperkuat legitimasi politik kepala daerah di mata publik, terutama di daerah-daerah yang secara historis memiliki dinamika politik yang kompleks. Kehadiran tersebut memberi pesan bahwa kepala daerah yang dilantik memiliki dukungan langsung dari pemerintah pusat, yang dapat mempermudah koordinasi kebijakan nasional dan daerah. Namun di sisi lain, terdapat risiko delegitimasi otonomi daerah. Masyarakat dapat memandang kepala daerah sebagai “perpanjangan tangan” pemerintah pusat, bukan sebagai representasi langsung aspirasi Daerah. Hal ini dapat mengikis kepercayaan terhadap kemandirian pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan warganya (Aminah, 2020). Dari sudut Teori Legitimasi Max Weber, hal ini berpotensi menggeser basis legitimasi kepala daerah dari *legal-rational authority* (berdasarkan peraturan perundang-undangan) menuju *charismatic authority* yang melekat pada figur Presiden—yang sifatnya lebih temporer dan politis (Beetham, 1991).

Dalam kerangka hubungan pusat–daerah, pelantikan langsung oleh Presiden dapat menimbulkan efek ganda terhadap stabilitas politik dan administratif. Dari perspektif positif, langkah ini dapat memperkuat koordinasi vertikal antara pusat dan daerah, meningkatkan harmonisasi kebijakan, dan mempercepat integrasi program strategis nasional ke dalam agenda daerah. Simbol keterlibatan langsung Presiden dapat pula dimaknai sebagai bentuk pengakuan politik terhadap pentingnya peran daerah dalam pembangunan nasional. Namun, jika dilakukan tanpa batasan normatif yang jelas, praktik ini dapat menimbulkan asimetrisasi hubungan pusat–daerah. Daerah dapat merasa berada dalam posisi subordinat yang lebih kuat, sehingga ruang negosiasi kebijakan menjadi terbatas. Dalam jangka panjang, hal ini dapat menimbulkan political dependency, di mana daerah lebih mengutamakan arahan pusat ketimbang kepentingan masyarakat. Fenomena ini bertentangan dengan tujuan desentralisasi yang menempatkan daerah sebagai mitra sejajar dalam tata kelola pemerintahan (*co-governance*), bukan sekadar pelaksana kebijakan pusat.

Di tingkat kelembagaan, pengambilalihan kewenangan pelantikan oleh Presiden juga berpotensi memicu disharmoni antar-tingkat pemerintahan, terutama jika gubernur atau Menteri Dalam Negeri merasa perannya tereduksi. Ketegangan ini, meskipun

bersifat laten, dapat mengganggu efektivitas koordinasi antarlevel pemerintahan dan melemahkan prinsip *checks and balances* dalam hubungan pusat–daerah.

Jika dilihat secara komprehensif, implikasi normatif dan praktis pelantikan kepala daerah oleh Presiden melahirkan paradoks: di satu sisi memperkuat simbol integrasi nasional, di sisi lain berpotensi melemahkan pilar otonomi daerah. Tanpa regulasi yang memadai, presiden ini dapat memicu perubahan kultur politik menuju sentralisasi simbolik yang menggerus makna demokrasi partisipatoris di tingkat daerah. Untuk itu, keberlanjutan praktik ini memerlukan kerangka hukum yang tegas yang mengatur secara limitatif alasan, prosedur, dan frekuensi pelantikan oleh Presiden. Tanpa pengaturan tersebut, risiko yang muncul bukan hanya dalam bentuk konflik kewenangan, tetapi juga penurunan kualitas demokrasi, erosi legitimasi pemerintahan daerah, dan ketegangan laten dalam hubungan pusat–daerah.

3.3. Penguatan Demokrasi Konstitusional melalui Harmonisasi Hukum Positif dengan Prinsip Desentralisasi: Rekomendasi Normatif

Desentralisasi pasca-amandemen UUD 1945 bukan sekadar kebijakan administrasi, melainkan transformasi konstitusional yang mengubah pola relasi kekuasaan antara pusat dan daerah. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945, yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, praktik pelantikan kepala daerah oleh Presiden yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang menimbulkan ruang interpretasi yang berpotensi mereduksi makna desentralisasi.

Harmonisasi hukum positif dengan prinsip desentralisasi menjadi penting untuk memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan Presiden selaras dengan desain konstitusional dan tidak menimbulkan *overlapping authority*. Harmonisasi ini tidak sekadar menyesuaikan norma, tetapi juga membangun konsistensi antara *legal framework* dan *governing practices* agar demokrasi tidak tergerus oleh simbolisasi sentralisasi (Sitorus et al., 2018).

Berdasarkan analisis doktrinal, rekomendasi normatif yang diajukan harus berpijak pada prinsip-prinsip berikut:

1. Prinsip Legalitas dan Kepastian Hukum

Segala tindakan pejabat negara, termasuk Presiden, harus memiliki dasar hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi oleh publik.

2. Prinsip *Self-Governing Community*

Daerah memiliki kedaulatan politik yang harus dijaga dari intervensi simbolik yang tidak proporsional.

3. Prinsip Keseimbangan Kekuasaan

Relasi pusat–daerah harus didasarkan pada pola *co-governance* yang saling menghormati kewenangan masing-masing.

4. Prinsip Akuntabilitas dan Transparansi

Pelaksanaan kewenangan pelantikan harus disertai mekanisme pertanggungjawaban publik dan prosedur yang transparan.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, berikut adalah rekomendasi yang dapat mengharmonisasikan hukum positif dengan prinsip desentralisasi, sekaligus memperkuat demokrasi konstitusional:

1. Penegasan Kewenangan dalam Peraturan Perundang-undangan

Diperlukan revisi terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk memasukkan pasal khusus yang mengatur secara limitatif kondisi di mana Presiden dapat melantik kepala daerah. Ketentuan ini harus mencakup:

- a. Keadaan luar biasa (misalnya bencana nasional, transisi pemerintahan, atau momentum bersejarah kebangsaan).
- b. Prosedur persetujuan dari DPR dan/atau Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk kontrol konstitusional.

2. Mekanisme Pelantikan Asimetris yang Terukur

Model pelantikan asimetris dapat diadopsi dengan mempertimbangkan status daerah (umum atau otonomi khusus) serta konteks politik dan keamanan. Hal ini akan menjaga fleksibilitas negara dalam merespons situasi, tanpa mengorbankan prinsip otonomi.

3. Peneguhan Peran Pejabat yang Berwenang di Daerah

Dalam situasi normal, pelantikan tetap dilakukan oleh pejabat yang telah ditentukan dalam undang-undang (Menteri Dalam Negeri atau gubernur). Kewenangan ini tidak boleh diambil alih kecuali dalam kondisi luar biasa yang telah diatur secara jelas dalam norma hukum.

4. Penguatan Simbol Demokrasi

Pelantikan kepala daerah harus dikemas sebagai perayaan demokrasi yang menonjolkan legitimasi rakyat, bukan sekadar simbol kekuasaan negara. Pemerintah pusat dapat hadir melalui pesan politik dan kebijakan strategis, tanpa mengurangi kedaulatan prosedural daerah.

Hasil analisis menunjukkan bahwa pelantikan kepala daerah oleh Presiden, meskipun dapat dipandang sah secara konstitusional, memerlukan landasan normatif yang lebih jelas untuk mencegah terjadinya disharmoni antara praktik pemerintahan dan prinsip desentralisasi yang dijamin oleh Pasal 18 UUD 1945. Tanpa pengaturan yang tegas, praktik ini berpotensi menimbulkan ambiguitas kewenangan, melemahkan

otonomi daerah, dan menggeser orientasi demokrasi menuju simbolisasi sentralisasi kekuasaan. Oleh karena itu, diperlukan rekomendasi normatif yang menegaskan batas kewenangan pelantikan Presiden dalam undang-undang, membatasi pelaksanaannya hanya pada kondisi luar biasa, dan menjaga agar pelantikan dalam situasi normal tetap dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang di tingkat daerah. Harmonisasi ini tidak hanya memastikan konsistensi hukum positif dengan prinsip desentralisasi, tetapi juga memperkuat demokrasi konstitusional melalui perlindungan *rule of law*, penguatan checks and balances, dan pemeliharaan kedaulatan politik.

IV. PENUTUP

Kewenangan Presiden dalam melantik Kepala Daerah dalam perspektif Hukum Tata Negara yang berpijak pada prinsip Otonomi Daerah menunjukkan adanya potensi ketegangan antara norma hukum positif dan praktik pemerintahan. Meskipun kehadiran Presiden dalam pelantikan dapat memperkuat simbol integrasi nasional, praktik ini, apabila dilakukan tanpa landasan normatif yang tegas, berisiko menciptakan ambiguitas kewenangan, melemahkan prinsip *self-governing community*, dan menggeser makna demokrasi menuju sentralisasi simbolik. Harmonisasi hukum positif dengan prinsip desentralisasi menjadi kunci untuk memastikan bahwa kewenangan pelantikan dijalankan sesuai ketentuan perundang-undangan, menjaga keseimbangan relasi pusat-daerah, serta memperkuat kerangka demokrasi konstitusional yang berlandaskan *rule of law* dan *checks and balances*. Diperlukan langkah legislasi yang secara eksplisit mengatur batas kewenangan Presiden dalam pelantikan kepala daerah, termasuk kriteria dan prosedur pelaksanaan yang hanya berlaku dalam keadaan luar biasa, seperti darurat nasional atau momentum strategis kebangsaan. Dalam situasi normal, kewenangan pelantikan sebaiknya tetap dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang sesuai hierarki pemerintahan untuk menjaga marwah otonomi daerah. Selain itu, pelantikan kepala daerah perlu dirancang sebagai perayaan demokrasi yang menonjolkan legitimasi rakyat, bukan semata-mata simbol kekuasaan negara. Dengan demikian, harmonisasi norma dan praktik pelantikan tidak hanya akan meningkatkan kepastian hukum dan prediktabilitas kebijakan, tetapi juga memperkuat kedaulatan politik dalam kerangka demokrasi konstitusional Indonesia.

REFERENSI

Aminah, S. (2020). The Evaluation of Regional Head Election: Developing Synergy of Regional Autonomy and Regional Head Election. *Jurnal Bina Praja*, 12(2), 137–151. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.137-151>

- Bahri, R. A. (2024). *Kamus Adagium Hukum Dilengkapi dengan Asas, Prinsip dan Istilah-Istilah Hukum*. Mahalisan Legal Development.
- Beetham, D. (1991). Max Weber and the Legitimacy of the Modern State. *Analyse & Kritik*, 13(1), 34–45. <https://doi.org/10.1515/auk-1991-0102>
- Farhani, A. (2022). Aspects of Democratic Constitutionalism In The Appointment of Acting Regional Heads. *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal*, 6(1), 1–18. <https://doi.org/10.15408/siclj.v6i1.28467>
- Machidori, S. (2023). Decentralization Reforms. In *Political Reform Reconsidered* (pp. 145–165). Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-19-9433-3_7
- Sitorus, L. E., Erliyana, A., & Husein, Y. (2018). Harmonization Of Legislation: Reviewing The Laws Of Government Administration. *Proceedings of the 2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration: “Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective” (AAPA 2018)*. 2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration: “Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective” (AAPA 2018), Yogyakarta, Indonesia. <https://doi.org/10.2991/aapa-18.2018.29>
- Trisakti, F., & Djajasinga, N. (2021). *Impact of Decentralization and Regional Autonomy in the Context of Improving the Quality of Public Services Towards Good Governance: 2nd Annual Conference on blended learning, educational technology and Innovation (ACBLETI 2020)*, Padang, Indonesia. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210615.010>
- Wibbels, E. (2005). Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution. *Constitutional Political Economy*, 16(2), 161–188. <https://doi.org/10.1007/s10602-005-2234-6>
- Widodo, S. (2019). Regional Autonomy Implementation through Improvements Quality of Governance, and Public Services. *American Journal of Social Sciences and Humanities*, 4(3), 474–485. <https://doi.org/10.20448/801.43.474.485>