

Otonomi Daerah dan Demokrasi: Kritik terhadap Pendapat Mujani dan Liddle tentang Mandat Populis Kepala Daerah

Titon Slamet Kurnia

Fakultas Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana

titonslamet@gmail.com

Abstract

This article discusses issue concerning local autonomy and democracy. Utilizing systematic interpretation, this article reconstructs the meaning of local autonomy in light of unitary State and presidentialism principles. The specific target is to criticize the opinion of Saiful Mujani and William Liddle, prominent political scientist on Indonesia, which states that local officials should have popular mandates. The opinion is to criticize the role of central government in replacing governors, district heads, and mayors whose terms end in 2022 or 2023 with temporary officials adjusted with the schedule of simultaneous general elections in 2024. According to Mujani and Liddle, this situation is undemocratic. This article opines that Mujani and Liddle's claim is incorrect. Based on unitary State and presidentialism, this situation is not contrary to the principle of democracy because head of local governments is executive, whereas the president itself is chief executive. Under the dictate of presidentialism principle, head of local governments should not have popular mandates even the Constitution states otherwise. Therefore, local autonomy should not mean that head of local governments should be democratically elected.

Keywords: local autonomy; presidentialism; popular mandate.

Abstrak

Artikel ini hendak mendiskusikan isu tentang otonomi daerah dan demokrasi. Dengan menggunakan teknik interpretasi sistematis, artikel ini merekonstruksi makna otonomi daerah sesuai dengan asas negara kesatuan dan presidensialisme. Target spesifik artikel ini adalah untuk mengkritik pendapat Saiful Mujani dan William Liddle, ilmuwan politik terkemuka tentang Indonesia, yang menyatakan bahwa kepala daerah harus memiliki mandat populis. Pendapat tersebut ditujukan untuk mengkritik peran pemerintah pusat yang mengganti kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023 dengan Penjabat Kepala Daerah dalam rangka penyesuaian jadwal pelaksanaan Pemilu Serentak 2024. Mujani dan Liddle menyatakan bahwa hal ini tidak demokratis. Artikel ini berpendapat bahwa klaim Mujani dan Liddle tidak tepat. Berdasarkan asas negara kesatuan dan presidensialisme, situasi demikian tidak bertentangan dengan demokrasi karena kepala daerah adalah eksekutif, sedangkan presiden sendiri adalah kepala eksekutif. Berdasarkan asas presidensialisme, kepala daerah seharusnya tidak memerlukan mandat demokratis meskipun ketentuan Konstitusi menyatakan sebaliknya. Dengan demikian, otonomi daerah tidak seyogianya bermakna kepala daerah harus dipilih secara demokratis.

Kata kunci: otonomi daerah; presidensialisme; mandat populis.

A. Pendahuluan

Artikel ini hendak mendiskusikan isu tentang otonomi daerah dan kekuasaan daerah untuk menentukan sendiri pemimpinnya dengan didasari “pemahaman normatif atau yang seharusnya” dari asas negara kesatuan dan presidensialisme. Otonomi daerah tidak hanya bermakna diberikannya kekuasaan kepada daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya,¹ tetapi juga diberikannya kekuasaan kepada (rakyat di) daerah untuk menentukan sendiri pemimpinnya. Artikel ini secara khusus ditujukan untuk menanggapi pendapat Prof. Saiful Mujani dan Prof. (emeritus) William Liddle (Indonesianis dari Ohio State University) tentang kondisi politik terkini di Indonesia,

1 Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang dimuat dalam *Journal of Democracy*. Keduanya menyoroiti kemerosotan demokrasi di Indonesia akibat dari “tindakan pemerintah”—lebih tepatnya Presiden Joko Widodo—sebagai pemegang mandat demokratis. Kritik mereka: “*The central government in Jakarta will replace governors, district heads, and mayors whose terms end in 2022 or 2023 with temporary officials pending completion of the November 2024 voting. This transitional period of short-term appointees will not only be awkward but undemocratic—local officials should have popular mandates.*”²

Poin spesifik pernyataan Mujani dan Liddle yang akan ditanggapi di sini adalah “*local officials should have popular mandates.*” Dalam menanggapi pernyataan tersebut, pertanyaan yang akan didiskusikan adalah: Apakah pernyataan Mujani dan Liddle tepat berdasarkan asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme sebagai landasan yuridis hubungan pusat-daerah di Indonesia? Terhadap pertanyaan tersebut, artikel ini mengajukan tesis negatif: pernyataan Mujani dan Liddle bahwa “*local officials should have popular mandates*” tidak tepat berdasarkan asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme sebagai landasan yuridis hubungan pusat-daerah di Indonesia di mana kepala daerah tidak memerlukan mandat populis. Jika Mujani dan Liddle mengeklaim bahwa “*local officials should have popular mandates,*” artikel ini berargumen sebaliknya—“*local officials should not have popular mandates.*”

Kebaruan artikel ini adalah pemikiran hukum yang ditawarkan dalam memaknai asas negara kesatuan yang desentralistik “bertolak belakang” dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis serta pendapat arus utama yang posisinya *taken for granted* terhadap ketentuan tersebut sehingga pemikiran sebaliknya seolah tertutup. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945—serta pendapat arus utama yang mendukung—sangat sulit untuk dibantah kebenarannya (termasuk pendapat Mujani dan Liddle). Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bukan tanpa dasar karena koheren

2 Saiful Mujani dan R. William Liddle, “Indonesia: Jokowi Sidelines Democracy,” *Journal of Democracy* 32, 4 (2021), hlm. 75.

dengan demokrasi yang merupakan *constitutional principle* Indonesia seperti tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: “kedaulatan berada di tangan rakyat.” Artikel ini memilih jalan tidak populer dengan mengajukan pemikiran sebaliknya dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan menunjukkan *gap* di dalamnya: belum dipertimbangkannya asas presidensialisme sebagai pendasaran dalam pengaturan hubungan pusat-daerah. Sejalan dengan itu, artikel ini memiliki intensi implisit untuk membuka kembali perdebatan yang seluas-luasnya supaya preskripsi terhadap isu tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak menjadi kebenaran tunggal meski berasal dari rumusan ketentuan konstitusional eksplisit.³ Pemikiran spesifik yang hendak dikembangkan di sini adalah peran presiden yang beroperasi atas dasar asas presidensialisme dalam hubungan pusat-daerah menurut asas negara kesatuan yang desentralistik sehingga atas dasar itu pertanyaan yang dikemukakan di atas dapat dijawab.⁴

Secara metodologis, artikel ini menggunakan teknik interpretasi sistematis dalam interpretasi konstitusi (UUD 1945) dengan menghubungkan asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme untuk mengkritik pendapat Mujani dan Liddle. Posisi yang digunakan di sini adalah “normatif”, tidak “deskriptif”. Posisi normatif, menurut Adrian Vermeule, adalah “*claims about the best means to adopt, given stipulated ends, and claims about what ends it would be good to adopt.*”⁵ Posisi normatif sifatnya kritis, mempertanyakan apa yang ada karena tidak dapat menerimanya begitu saja—dalam hal ini Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 serta pendapat arus utama yang mendukung. Posisi deskriptif adalah posisi dari pendapat arus utama (termasuk Mujani dan Liddle). Posisi deskriptif memiliki pengertian

3 Lihat juga: Titon Slamet Kurnia, “Normalisasi Hubungan Pusat-Daerah Sesuai Konstitusi Presidensial,” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, 2 (2020): 135-54 dan Titon Slamet Kurnia. “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah: Studi terhadap Praktik Mahkamah Konstitusi,” *Veritas et Justitia* 7, 1 (2021): 211-43.

4 Lihat pembahasan *infra* Sub-judul B dan C.

5 Adrian Vermeule, “Connecting Positive and Normative Legal Theory,” *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10, 2 (2008), hlm. 390.

“does not purport to justify or legitimize any aspect of its subject matter.”⁶ Pendapat arus utama benar, karena menggambarkan apa yang ada—dalam hal ini Pasal 18 ayat (4) UUD 1945—apa adanya.

Artikel ini menggunakan perspektif Ilmu Hukum dalam posisi normatif untuk mengkritik (dan berbeda pendapat dengan) Mujani dan Liddle yang menggunakan perspektif Ilmu Politik. Perbedaan perspektif ini jelas bisa memunculkan pertanyaan metodologis, apakah perbandingan dan kritik akan *fair*? Formulasi pernyataan Mujani dan Liddle (*local officials should have popular mandates*) adalah norma—dalam hal ini pernyataan tentang keharusan. Dengan demikian, menggunakan Ilmu Hukum untuk mengkritik pernyataan tersebut juga *fair* karena objek pernyataan tersebut ranahnya Ilmu Hukum. Dari perspektif Ilmu Hukum dalam posisi deskriptif, pernyataan Mujani dan Liddle benar karena sesuai dengan “bunyi” Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pun demikian, dari perspektif Ilmu Politik, pernyataan “*local officials should have popular mandates*” benar karena berimplikasi pada keharusan untuk kepala daerah dipilih secara demokratis sehingga dapat terjadi proses pendidikan politik dan sirkulasi elite politik di daerah yang dilakukan sesuai kehendak rakyat (di daerah). Proposisi ini adalah premis mayor implisit pernyataan Mujani dan Liddle dari perspektif Ilmu Politik bahwa “*local officials should have popular mandates*” tidak hanya demokratis (karena itulah yang seharusnya menurut demokrasi), tetapi juga berdampak baik bagi rakyat, misalnya dapat menghindari tirani.⁷

Dengan menggunakan posisi normatif, artikel ini tidak hanya tidak setuju pendapat Mujani dan Liddle, tetapi juga, sebagai implikasinya, tidak setuju terhadap pemikiran hukum arus utama yang posisinya deskriptif bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 jo. UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang telah

6 Andrei Marmor, *Law in the Age of Pluralism* (Oxford: Oxford University Press, 2007), hlm. 125.

7 Robert A. Dahl dan Ian Shapiro, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 2020), hlm. 46-8.

koheren dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan pilihan posisi ini, artikel ini akan menunjukkan perbedaan kesimpulan yang ditarik dari perspektif Ilmu Hukum (yang dasarnya koherensi norma—dalam hal ini koherensi asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme) dan kesimpulan yang ditarik dari perspektif Ilmu Politik (yang dasarnya korespondensi dengan fakta—dalam hal ini mandat populis bagi kepala daerah baik untuk demokrasi) seperti pendapat Mujani dan Liddle.

Artikel ini mengawali bahasannya dengan melakukan interpretasi sistematis terhadap asas negara kesatuan dan asas presidensialisme untuk menegaskan pengertian bahwa presiden memiliki kedudukan yang sentral dalam hubungan pusat-daerah karena kekuasaan daerah berasal dari kekuasaan presiden sebagai kepala eksekutif. Bagian berikutnya menjelaskan implikasi dari interpretasi sistematis asas negara kesatuan dan asas presidensialisme terhadap konsepsi otonomi daerah yang seharusnya. Selanjutnya, untuk menanggapi Mujani dan Liddle, artikel akan membahas peran presiden dalam hubungan pusat-daerah.

B. Negara Kesatuan dan Presidensialisme: Sebuah Perco- baan Interpretasi Sistematis

Dalam kerangka penulisan secara keseluruhan, bagian ini bertujuan menjelaskan tentang dasar pemikiran mengapa kepala daerah tidak memerlukan mandat populis. Dasar pemikiran tersebut dirumuskan sebagai landasan yuridis dalam hubungan pusat-daerah di Indonesia. Landasan yuridis tersebut tidak hanya asas negara kesatuan yang desentralistik, tetapi juga asas presidensialisme. Supaya dasar pemikiran demikian dapat terbentuk dibutuhkan teknik interpretasi yang tepat yaitu interpretasi sistematis. Interpretasi sistematis memiliki pengertian, menurut Paul Scholten, proses memperoleh makna yuridis dengan jalan sistematisasi, yaitu mewujudkan satu kesatuan dari bagian-bagian di mana yang sama dikumpulkan dengan yang sama untuk ditarik pengertian umum darinya.⁸ Interpretasi

8 Paul Scholten, *Penuntun dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda: Bagian*

sistematis adalah teknik interpretasi yang tepat karena menghendaki ketentuan konstitusional dipahami secara menyeluruh dan komprehensif, sehingga makna yuridis yang diperoleh merupakan makna yang utuh atau lengkap.

Hal ini sesuai dengan hakikat dari konstitusi sebagai sistem di mana untuk interpretasinya menuntut: “*we must read the document holistically and attend to its overarching themes.*”⁹ Pendapat tersebut dikemukakan Akhil Amar yang mengenalkan teknik interpretasi *intratextualism* yang pengertiannya serupa dengan interpretasi sistematis. Titik temu asas negara kesatuan yang desentralistik dengan asas presidensialisme, sehingga digunakan interpretasi sistematis, adalah—selain secara formal UUD 1945 menganut asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme—kekuasaan yang diserahkan kepada daerah untuk dijalankan dalam rangka pemerintahan daerah adalah kekuasaan pemerintahan atau eksekutif yang berasal dari presiden. Pengertian demikian merupakan inti dari asas negara kesatuan yang desentralistik sebagaimana akan dijelaskan di bawah.

Negara kesatuan adalah konsep tentang bentuk (susunan) negara, atau lebih spesifik lagi tentang konstruksi hubungan pusat-daerah.¹⁰ Presidensialisme adalah konsep tentang sistem pemerintahan, yaitu konstruksi tentang hubungan legislatif-eksekutif.¹¹ Kedua konsep dapat saling berhubungan—sehingga interpretasi sistematis menjadi mungkin—karena dua hal. Pertama, kedua konsep ada bersama-sama dalam konstitusi—dan pengaturan konstitusi itu tidak berdiri sendiri tetapi saling berhubungan satu sama lain.¹² Kedua, kedua konsep, lebih penting lagi, juga memiliki hubungan pada tataran teoretis,

Umum, terj. Siti Soemarti Hartono (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hlm. 62.

9 Akhil Reed Amar, “The Supreme Court 1999 Term—Foreword: The Document and the Doctrine,” *Harvard Law Review* 114, 1 (2000), hlm. 30.

10 K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (Oxford: Oxford University Press, 1975), hlm. 19.

11 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 24.

12 Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 157-60.

dalam hal ini terkait dengan ranah kekuasaan daerah berdasarkan asas negara kesatuan: kekuasaan daerah ialah kekuasaan eksekutif yang didesentralisasikan dari kekuasaan eksekutif presiden.¹³

Dengan menggunakan pendekatan konseptual, konstitusi suatu negara menerapkan asas negara kesatuan jika kedaulatan dalam negara tidak terbagi karena konstitusi dari negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang lain selain badan pembuat undang-undang pusat.¹⁴ Pengertian sebaliknya adalah negara federal dengan ciri: pertama, supremasi konstitusi yang menjadi dasar pembentukan federasi; kedua, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara-negara bagian yang membentuknya; dan ketiga, adanya otoritas tertinggi untuk menyelesaikan setiap perselisihan yang mungkin timbul antara pemerintah federal dan negara bagian.¹⁵ Inti pengertian federalisme, jika dipertajam, tidak hanya kekuasaan legislatif yang terbagi antara pemerintah federal dan negara bagian, tetapi juga kekuasaan yudisial dan eksekutif.¹⁶ Pengertian tersebut lazim dimaknai sebagai konsepsi “negara dalam negara” untuk mendeskripsikan konsep federalisme.¹⁷

Sesuai pengertian di atas, untuk negara kesatuan seperti Indonesia, dapat dipahami jika undang-undang yang mengatur hubungan pusat-daerah selalu dinamakan “Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah”. Hal ini menunjukkan bahwa daerah bukanlah negara (*state*) karena kekuasaan daerah hanya sebatas kekuasaan eksekutif (pemerintahan), dan daerah tidak memiliki “kekuasaan legislatif dan yudisial”. Dengan otonomi paling luas sekalipun, tetap

13 Kurnia, “Normalisasi Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 140-1; Kurnia, “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 214-9.

14 C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions* (New York: G.P. Putnam’s Sons, 1963), hlm. 84.

15 Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, hlm. 64-5.

16 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 320.

17 Pengertian ini bertambah jelas dalam pendapat Bellia dan Clark yang memberikan interpretasi atas federalisme Amerika Serikat dengan perspektif Hukum Internasional berkenaan proses pembentukan federasi. Anthony J. Bellia, Jr dan Bradford R. Clark, “The International Law Origins of American Federalism,” *Columbia Law Review* 120, 4 (2020): 835-940.

terkandung pembatasan inheren: daerah tidak sampai menikmati kekuasaan yang dijamin secara tegas batas-batas konstitusionalnya *vis-à-vis* pemerintah pusat. Pengertian ini berimplikasi, kekuasaan daerah adalah kekuasaan pemerintah pusat yang didesentralisasikan. Pembatasan seperti ini tidak dikenal dalam negara federal: “A variety of definitions of federalism may be found in the literature on this subject, but there is broad agreement on its most basic characteristic: a guaranteed division of power between central and regional governments.”¹⁸ Untuk itu, dalam negara federal, supaya batas-batas kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian efektif, dibutuhkan peran badan yudisial untuk menengahi jika terjadi konflik antara keduanya.¹⁹

Isu selanjutnya tentang hubungan antara presidensialisme dan negara kesatuan. Asas negara kesatuan sendiri sudah mengandung norma inheren terkait dengan hubungan pusat-daerah di mana ranah kekuasaan daerah hanya sebatas kekuasaan eksekutif. Kekuasaan daerah bersumber dari kekuasaan eksekutif pemerintah pusat (presiden sebagai kepala eksekutif). Pada negara kesatuan dan sekaligus presidensial, presiden memiliki peranan sentral dalam hubungan pusat-daerah karena kekuasaan daerah berasal dari kekuasaan eksekutif presiden sebagai kepala eksekutif. Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah merumuskan secara tepat pengertian di atas:

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.

18 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 2012), hlm. 175.

19 John C. Yoo, “The Judicial Safeguards of Federalism,” *Southern California Law Review* 70, 5 (1997), hlm. 1313; Kurnia, “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 214-9 dan 225-6.

- (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Sebagai konsep tentang sistem pemerintahan, presidensialisme merupakan preskripsi terhadap isu tentang mekanisme pembentukan dan pembubaran pemerintah (eksekutif).²⁰ Independensi eksekutif dari legislatif adalah pengertian inti dari presidensialisme.²¹ Terkait dengan proses pembentukan dan pembubaran pemerintah, pertanyaan terkait dengan peranan kekuasaan legislatif adalah: “*whether the government can be removed by the assembly in the course of its constitutional term in office.*”²² Presidensialisme memberikan jawaban negatif karena eksekutif tidak bertanggung jawab kepada legislatif (parlemen).²³ Sebaliknya, jika jawaban positif, maka sistem pemerintahan yang berlaku adalah parlementarisme karena eksekutif bergantung pada kepercayaan dari legislatif untuk dapat memerintah.²⁴ Sistem demikian dikenal juga dengan konsep tanggung jawab eksekutif kepada legislatif (parlemen).²⁵

Independensi eksekutif dari legislatif dalam isu pembentukan dan pembubaran pemerintah berimplikasi pada ketentuan bahwa presiden (kepala eksekutif) harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Mekanisme demikian disebut pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif yang ditandai dengan adanya dua jenis pemilu, yaitu

-
- 20 Cindy Skach, “The ‘Newest’ of Separation of Powers: Semipresidentialism”, *International Journal of Constitutional Law* 5, 1 (2007), hlm. 95. Jose Antonio Cheibub dan Fernando Limongi, “Legislative – Executive Relations” dalam ed. Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law: Research Handbooks in Comparative Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011), hlm. 211.
- 21 Titon Slamet Kurnia, “Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia,” *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 7, 3 (2020), hlm. 355-61.
- 22 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 34.
- 23 Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1, 1 (1990), hlm. 52. Skach, “The ‘Newest’ of Separation of Powers,” hlm. 96.
- 24 Linz, “The Perils of Presidentialism,” hlm. 52. Skach, “The ‘Newest’ of Separation of Powers,” hlm. 95.
- 25 Lijphart, *Patterns of Democracy*, hlm. 106.

pemilu legislatif dan pemilu (kepala) eksekutif (*separately elected executive and legislature*).²⁶ Pemisahan kekuasaan dalam pengertian tersebut merupakan inti dari presidensialisme²⁷—dalam hal ini sebagai perbedaan utama dengan parlementarisme.

Dalam kerangka presidensialisme, isu utamanya—tetapi kurang didiskusikan—adalah sejauhmana kontrol presiden, kepala eksekutif, terhadap ranah kekuasaan eksekutif. Pertanyaan ini dielaborasi dari aspek aksiologis presidensialisme itu sendiri, dalam hal ini apa artinya memiliki presiden, kepala eksekutif, yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan hanya bertanggung jawab kepada rakyat atas pelaksanaan kekuasaan eksekutif tersebut. Pertanyaan ini memiliki dua alternatif jawaban menurut Teori Konstitusi. Pertama, presiden memegang kontrol sepenuhnya atas semua kekuasaan eksekutif (*unitary executive*)—atau “*the President’s sole authority to execute the law.*”²⁸ Kedua, kekuasaan eksekutif tersebut tidak seluruhnya dipegang oleh presiden (*plural executive*)—tetapi terdispersi. Justifikasi yang lazim digunakan untuk teori kedua adalah *checks and balances* di mana sebagai pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif presiden maka dapat dibentuk *independent executive agencies* dengan ciri utamanya presiden tidak memiliki kekuasaan *appointment and removal* terhadap pejabat dari badan tersebut.²⁹

Mengingat presiden tidak mungkin menjalankan sendiri secara faktual kekuasaan eksekutifnya maka wujud kontrol presiden terhadap semua ranah kekuasaan eksekutif fokusnya lebih ditujukan

26 Steven G. Calabresi, “The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution,” *Constitutional Commentary* 18, 1 (2001), hlm. 54-5.

27 Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto dan Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines,” *Berkeley Journal of International Law* 29, 1 (2011), hlm. 247.

28 Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi dan Laurence D. Nee, “The Unitary Executive During the Third-Half Century, 1889-1945,” *Notre Dame Law Review* 80, 1 (2004), hlm. 108.

29 Peter L. Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch,” *Columbia Law Review* 84, 3 (1984), hlm. 573-669.

pada kekuasaan presiden untuk melakukan kontrol terhadap para pejabat di ranah kekuasaan eksekutif. Atas dasar itu, teori *unitary executive* secara fungsional memberikan preskripsi tentang ruang lingkup kekuasaan eksekutif pada presiden mencakup: “*the president’s power to remove subordinate policy-making officials at will, the president’s power to direct the manner in which subordinate officials exercise discretionary executive power, and the president’s power to veto or nullify such officials’ exercises of discretionary executive power.*”³⁰ Hal itu supaya tindakan para pejabat eksekutif tersebut sejalan dengan kehendak presiden dalam melaksanakan kekuasaan eksekutifnya. Teori *unitary executive* sangat penting dan relevan sebagai bentuk perlakuan yang *fair* kepada presiden sebagai kepala eksekutif yang harus bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif. Hal itu nampak dalam pertanyaan retorik Prakash: “*If the President was accountable for the administration of the laws, should he not have the ability to command those who help him administrate those laws?*”³¹ Jika dirinci, pertanyaan retorik Prakash memiliki pengertian inferensial: presiden seyogianya memiliki kemampuan “*to command those who help him administrate those laws*” karena presiden diminta untuk “*accountable for the administration of the laws*”.

Pengertian yang dapat disimpulkan untuk keberlakuan teori *unitary executive* sebagai prinsip interpretif terhadap kekuasaan eksekutif pada presiden adalah perlunya sentralisasi kekuasaan eksekutif pada presiden sehingga memudahkan tanggung jawab atas pelaksanaannya. Dispersi kekuasaan di ranah kekuasaan eksekutif tidak dikehendaki. Secara historis, dengan latar sistem konstitusional Amerika Serikat, Kent menjelaskan: “*The idea of a unitary executive is*

30 Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi dan Anthony J. Colangelo, “The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004,” *Iowa Law Review* 90, 2 (2005), hlm. 607; Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive During the Second-Half Century,” *Harvard Journal of Law and Public Policy* 26, 3 (2003), hlm. 668; Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive During the First-Half Century,” *Case Western Reserve Law Review* 47, 4 (1997), hlm. 1452.

31 Saikrishna B. Prakash, “Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President’s Administrative Powers,” *Yale Law Journal* 102, 4 (1993), hlm. 1014.

neither new nor radical. The Framers rejected several proposals to split the executive, and there have been adherents of a strong centralized executive ever since, from George Washington to William Howard Taft to Ronald Reagan.” Pemikiran tersebut memiliki justifikasi “*accountability and effective leadership*” di mana pada analisis akhir: “*The President stands responsible for all discharge of policy and is judged by his or her performance on election day.*” Oleh karena itu, *unitary executive* koheren dengan kebutuhan presiden dalam rangka “*to safeguard the ability of Presidents to superintend execution of the law.*”³²

Artikel ini mendukung teori *unitary executive* karena sejalan dengan konsepsi presidensialisme—dan desain konstitusional UUD 1945 sendiri juga berdasarkan asas presidensialisme. Alternatif sebaliknya, teori *plural executive*, membuat mubazir prinsip dasar dari presidensialisme: Apa artinya memiliki kepala eksekutif tunggal, yang dipilih secara langsung sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus kepala eksekutif, dan untuk selanjutnya diminta bertanggung jawab atas pelaksanaan kekuasaan eksekutif, jika kekuasaan eksekutif tersebut tidak seluruhnya berada di bawah kontrol presiden secara eksklusif?³³ Jika pilihan kedua yang berlaku, implikasi logisnya juga harus diterima secara konsisten supaya adil (*fair*): presiden seharusnya tidak dapat diminta bertanggung jawab atas pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang tidak berada di bawah kontrol eksklusifnya. Contoh: kekuasaan eksekutif terkait dengan pemberantasan korupsi (karena adanya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi—KPK—sebagai *independent executive agency*).³⁴ Bagian selanjutnya artikel ini akan merekonstruksi konsepsi otonomi daerah berdasarkan teori *unitary executive* atau, dengan pengertian lain, penerapan teori *unitary executive* untuk memaknai otonomi daerah.

32 Harold J. Krent, “From a Unitary Executive to a Unilateral Presidency,” *Boston University Law Review* 88, 2 (2008), hlm. 525-7.

33 Prakash, “Hail to the Chief Administrator,” hlm. 1014.

34 Titon Slamet Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017,” *Jurnal Konstitusi* 17, 1 (2020), hlm. 141-153.

C. Otonomi Daerah Berdasarkan Teori *Unitary Executive*

Apakah makna otonomi daerah berdasarkan teori *unitary executive*? Jawaban atas pertanyaan tersebut merupakan pemikiran alternatif terhadap makna otonomi daerah yang berbeda dengan desain kerangka hukum yang berlaku maupun pandangan doktrinal yang melakukan teoresasi atas kerangka hukum tersebut. Jawaban tersebut adalah implikasi dari interpretasi sistematis asas negara kesatuan yang desentralistik dan asas presidensialisme. Pertama-tama tentang otonomi daerah itu sendiri. Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014, mendefinisikan otonomi daerah: “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Definisi tersebut memiliki inti pengertian “kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi ranah kewenangannya.” Konsep “sendiri” secara tersirat sinonim dengan “kebebasan” daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Bertolak dari pengertian di atas, hal yang perlu diluruskan tentang konsepsi otonomi daerah adalah pra-pemahaman tentang “tingkat keotonomian” daerah dalam negara kesatuan yang desentralistik. Tingkat keotonomian yang dimiliki daerah tidak mungkin sama jika dibandingkan dengan keotonomian negara bagian dalam negara federal. Dari sisi lingkup kekuasaan, daerah hanya memiliki kekuasaan eksekutif—tanpa memiliki kekuasaan legislatif dan yudisial. Otonomi, dalam otonomi daerah, hanya berlaku dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Sesuai pengertian tersebut maka otonomi daerah bukan konsep yang berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan konsep yang lain tentang bagaimana daerah memperoleh kekuasaannya, dalam hal ini konsep desentralisasi (kekuasaan eksekutif atau pemerintahan yang di Indonesia berada pada presiden). Dengan demikian, keotonomian daerah dalam negara kesatuan lebih sempit dibandingkan dengan dalam negara federal. Karena kekuasaan daerah adalah kekuasaan eksekutif yang

berasal dari kekuasaan eksekutif presiden maka otonomi daerah dibatasi oleh pengawasan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus kepala eksekutif.³⁵

Terbatasnya keotonomian daerah dalam hubungan pusat-daerah berdasarkan asas negara kesatuan nampak secara eksplisit dalam kekuasaan mengatur yang dimiliki daerah. Daerah memiliki kekuasaan membentuk Peraturan Daerah sebagai implikasi dari otonomi daerah. Namun status Peraturan Daerah adalah sebagai regulasi, bukan legislasi dengan implikasi Peraturan Daerah tidak boleh *make new law* yang merupakan ranah legislasi.³⁶ Hal ini berbanding terbalik dengan negara federal yang menganut asas dualisme legislasi sehingga batas-batas kekuasaan legislatif pemerintah federal dan negara bagian harus ditentukan secara tegas dalam konstitusi supaya tidak terjadi tumpang tindih. Contoh pembatasan tersebut nampak dalam Amandemen X Konstitusi Amerika Serikat: “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.*” Ketentuan tersebut mengandung makna pemisahan kekuasaan antara pemerintah federal dengan negara bagian: “*the authority of the United States is limited to its constitutionally specified delegated powers, with the residuum of governmental power reserved to the states.*”³⁷ Jika dikaitkan dengan pembentukan legislasi, ketentuan tersebut memiliki implikasi yuridis pembatasan materi muatan legislasi pemerintah federal dan legislasi negara bagian: pemerintah federal hanya dapat membentuk undang-undang federal sesuai ranah yang ditentukan konstitusi—di luar itu menjadi yurisdiksi negara bagian untuk mengatur.³⁸ Contoh

35 Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan: “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.”

36 Uumbu Rauta dan Titon Slamet Kurnia, “Pengaturan Larangan Plastik Sekali Pakai: Kritik terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/P/Hum/2019 dari Perspektif Teori dan Hukum Perundang-undangan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, 3 (2021), hlm. 531-4.

37 Jesse H. Choper, “The Scope of National Power Vis-à-Vis the States: The Dispensability of Judicial Review,” *Yale Law Journal* 86, 8 (1977), hlm. 1552.

38 Lingkup kekuasaan legislasi dari pemerintah federal, dalam hal ini Kongres, ditentukan dalam Artikel I Seksi VIII Konstitusi Amerika Serikat.

kasus menarik adalah perdebatan terkait dengan *the Affordable Care Act* (lebih dikenal dengan sebutan Obama Care), sebuah legislasi federal di bidang kesehatan yang dihasilkan pada era pemerintahan Presiden Barack Obama yang dianggap memasuki ranah yurisdiksi negara bagian, *states' rights*, sehingga banyak diamputasi melalui proses *judicial review*.³⁹

Sesuai hakikat negara kesatuan, otonomi daerah bergantung kebijakan pemerintah pusat (presiden) karena kekuasaan daerah sifatnya derivatif (diderivasikan dari kekuasaan eksekutif presiden),⁴⁰ bukan kekuasaan asli—atau dalam terminologi federalisme Amerika Serikat disebut *states' rights*. Secara analitik, dalam negara kesatuan, konsep desentralisasi dan otonomi daerah perlu dibedakan secara fungsional. Konsep desentralisasi mendahului otonomi daerah karena desentralisasi adalah konsep tentang cara perolehan kekuasaan di mana daerah memperoleh kekuasaan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah adalah konsep tentang bagaimana kekuasaan yang dimiliki oleh daerah, melalui desentralisasi, digunakan.⁴¹ Bagaimana kekuasaan eksekutif didesentralisasikan, tentu bergantung pada kehendak dari pemegang kekuasaan aslinya yaitu presiden sendiri. Inilah perbedaan fundamental pengaturan konstitusional tentang bentuk negara kesatuan dengan negara federal.⁴²

Inti pengaturan konstitusi federal adalah jaminan konstitusional untuk pemisahan atau pembagian kekuasaan secara teritorial—dalam hal ini kekuasaan pemerintah federal dengan kekuasaan

Walaupun teknik pembatasan tersebut bersifat enumeratif, tetapi Seksi VIII.18 melakukan pembatasan yang bersifat *open-ended* sehingga Kongres memiliki kewenangan agak leluasa: “*To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any department or officer thereof.*”

39 Gillian E. Metzger, “Federalism under Obama”, *William and Mary Law Review* 53, 2 (2011), hlm. 572-81. Lihat juga Abbe R. Gluck dan Nicole Huberfeld, “What is Federalism in Healthcare For?,” *Stanford Law Review* 70, 6 (2018): 1689-1803.

40 Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014.

41 Kurnia, “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 220-221.

42 Lihat kembali *supra* Sub-judul B.

negara bagian. Pengaturan demikian tidak dikenal dalam konstitusi negara kesatuan sehingga implementasi hubungan pusat-daerah tidak menjadi ranah pengaturan konstitusi, tetapi legislasi. Sebagai implikasinya, dalam negara kesatuan, kebijakan legislatif dalam pengaturan hubungan pusat-daerah ini sering berubah-ubah karena materi muatannya, meminjam istilah yang biasa digunakan Mahkamah Konstitusi, bersifat kebijakan legislatif terbuka dengan konstitusi tidak memberikan batasan spesifik untuk pemisahan atau pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah.⁴³ Otonomi daerah secara hakikat konseptual sebenarnya “kurang” mencerminkan makna harafiah otonomi itu sendiri—dibandingkan dengan federalisme—karena daerah dalam negara kesatuan berkedudukan “sub-pemerintah”.

Berdasarkan pra-pemahaman di atas maka diskusi selanjutnya tentang konsepsi otonomi daerah dengan diberlakukannya teori *unitary executive*. Rasionalisasi logis dalam memaknai otonomi daerah berdasarkan teori *unitary executive* adalah otonomi daerah baru berlaku setelah daerah memperoleh kekuasaan eksekutif yang diberikan melalui mekanisme desentralisasi. Di Indonesia, kekuasaan daerah didesentralisasikan dari kekuasaan eksekutif presiden sesuai Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014. Otonomi daerah dengan demikian adalah asas bagi daerah dalam menjalankan kekuasaannya di mana asas ini baru berlaku pada saat daerah menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi ranah kewenangannya.⁴⁴

Pengertian yang selama ini berlaku adalah otonomi daerah itu *per se* tentang hubungan pusat-daerah. Inilah *gap* dalam *existing knowledge* tentang hubungan pusat-daerah karena tidak mempertimbangkan keberlakuan asas presidensialisme dan teori *unitary executive*. Oto-

43 Batasan pengertian “kebijakan legislatif terbuka” menurut Mahkamah Konstitusi: “Pembentuk undang-undang bebas menentukan isi undang-undang, kecuali hal-hal yang secara tegas sudah digariskan oleh Undang-Undang Dasar.” Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 002/PUU-II/2004, hlm. 26.

44 Pasal 9 ayat 4 UU No. 23 Tahun 2014. Sesuai Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dinamakan urusan pemerintahan konkuren.

nomi daerah, sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah konsep yang seyogianya dipahami dari bagian hulunya berkaitan dengan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (dan sekaligus kepala eksekutif) di mana kekuasaan eksekutif itulah yang dijalankan oleh daerah (dengan berdasarkan otonomi daerah) karena Indonesia menganut hubungan pusat-daerah yang didasarkan asas negara kesatuan yang desentralistik.⁴⁵ Pengertian di atas mulai nampak eksplisit dalam UU No. 23 Tahun 2014. Undang-undang yang mengatur tentang hubungan pusat-daerah yang sebelumnya tidak demikian. Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 mengunci dengan ketentuan: “Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.”

Bertolak dari ketentuan tersebut diperoleh pengertian bahwa pembentuk undang-undang menghendaki supaya presiden bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif. Dengan pengertian demikian, disadari atau tidak oleh pembentuk undang-undang, adanya ketentuan tersebut memberikan sinyal untuk keberlakuan teori *unitary executive* dalam hubungan pusat-daerah di Indonesia. Dibaginya urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagai implikasi dari desentralisasi tidak menghilangkan tanggung jawab presiden dalam pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang sudah diserahkan kepada daerah. Padahal pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren oleh daerah dilakukan berdasarkan asas otonomi daerah di mana sebenarnya presiden tidak perlu bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁶ Pada poin ini ditemukan

45 Kurnia, “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 214-9.

46 Kesimpulan ini mengacu pada konsep pertanggungjawaban atas pelaksanaan kekuasaan (kewenangan) yang didasarkan pada delegasi. Desentralisasi, dalam konteks hubungan pusat-daerah, adalah teknik pemberian kekuasaan kepada daerah yang bersifat delegatif. Pengertian ini nampak dari definisi desentralisasi itu sendiri: “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi” (Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014). Sementara tentang pertanggungjawaban atas pelaksanaan kekuasaan

pengertian bahwa konsepsi otonomi daerah yang sedang berlaku adalah konsepsi dalam bingkai teori *unitary executive*. Presiden, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus kepala eksekutif, tetap bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif, termasuk kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan daerah (urusan pemerintahan konkuren). Atas dasar itu, sebagai implikasinya, untuk isu hubungan pusat-daerah di Indonesia, khususnya menyangkut mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, teori *unitary executive* adalah dasar untuk kesimpulan “kepala daerah tidak memerlukan mandat populis” yang memiliki justifikasi mempertahankan keutuhan kekuasaan eksekutif presiden sebagai kepala eksekutif karena—berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014—presiden bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif baik pusat maupun daerah. Inilah inti pengertian dari interpretasi konsep otonomi daerah berdasarkan teori *unitary executive*.

D. Peran Presiden dalam Hubungan Pusat-Daerah: Kritik terhadap Pendapat Mujani dan Liddle

Pembahasan selanjutnya ditujukan untuk menanggapi pendapat Mujani dan Liddle yang menyatakan “*local officials should have popular mandates*”. Poin dari tanggapan tersebut adalah menolak pernyataan Mujani dan Liddle karena artikel ini bertolak dari pendapat sebaliknya bahwa, dengan dasar teori *unitary executive*, “*local officials should not have popular mandates.*” Seperti telah diuraikan dalam Pendahuluan, posisi dari pernyataan Mujani dan Liddle tersebut, dari perspektif Ilmu Hukum, sebenarnya juga dapat dibenarkan jika digunakan titik pandang deskriptif yang legalistik karena pernyataan tersebut sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) jo. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Akan tetapi, pernyataan Mujani dan Liddle tersebut boleh jadi dihasilkan tidak hanya melalui proses bernalar yang demikian (*rule-based reasoning*).

delegatif, normanya adalah “pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab di mana penerima delegasi (*delegataris*) melaksanakan kekuasaan sendiri dan dengan tanggung jawab sendiri.” Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 42.

Sebagai ilmuwan politik tentu saja pendapat tersebut juga beralasan dari perspektif Ilmu Politik yang faktual sehingga kritik terhadap pendapat Mujani dan Liddle akan difokuskan pada poin tersebut.

Pendapat Mujani dan Liddle secara tersirat pada hakikatnya membentuk suatu konsepsi tentang otonomi daerah. Pendapat tersebut memiliki premis mayor asas demokrasi di mana konsep otonomi, yaitu *political freedom* atau hak untuk menentukan diri sendiri, merupakan unsur konstitutifnya. Menurut Kelsen, *political freedom* adalah “*freedom under social order*”. *Social order* dianggap mencerminkan kebebasan jika “*individual will is in harmony with the ‘collective’ (or ‘general’) will expressed in the social order.*” Atas dasar itu, supaya terjadi harmoni antara *individual will* dengan *general will* maka “*the social order is created by individuals whose behavior it regulates.*” Kebebasan (*political freedom*) dengan demikian: “*self-determination of the individual by participating in the creation of the social order.*” Bertolak dari pengertian tersebut Kelsen memberikan formula untuk konsep otonomi sebagai berikut: “*Political freedom is liberty, and liberty is autonomy.*”⁴⁷ Otonomi, untuk singkatnya, adalah “*self-determination of the individual*”.

Kebebasan, atau otonomi, pada hakikatnya ditunjukkan dengan kapasitas *self-government* yang dimiliki rakyat. Kapasitas *self-government* oleh rakyat memiliki indikator adanya kebebasan bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Indikator ini merefleksikan pengertian bahwa rakyat mampu memerintah dirinya sendiri.⁴⁸ *Political freedom* yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kapasitas *self-government* oleh Hayek diberikan pengertian lebih konkret sebagai: “*the participation of men in the choice of their government, in the process of legislation, and in the control of administration.*”⁴⁹

Pendapat Mujani dan Liddle bahwa “*local officials should have popular mandates*” merefleksikan hak rakyat atas pemerintahan sendiri

47 Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 285.

48 Attracta Ingram, *A Political Theory of Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1994), hlm. 108. Lihat juga Christopher L. Eisgruber, *Constitutional Self-Government* (Massachusetts: Harvard University Press, 2011), hlm. 85.

49 Friedrich A. von Hayek, *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition* (Chicago: The University of Chicago Press: 2011), hlm. 61.

yang diwujudkan dengan, salah satunya, kapasitas rakyat di daerah untuk menentukan sendiri kepala daerahnya. Proposisi “*local officials should have popular mandates*” mengandung konsepsi bahwa “rakyat di daerah memiliki kapasitas *self-determination* terkait dengan siapa yang akan menjadi kepala daerahnya.” Pengertian ini menggariskan bahwa, sesuai asas demokrasi, rakyat memiliki kebebasan; bahwa dalam menentukan siapa yang memerintahnya, termasuk kepala daerahnya, rakyat diberikan hak untuk menentukannya sendiri tanpa didikte orang lain.

Pengertian tersebut secara hakikat sangat baik karena premis mayor yang mendasari—dan semua dapat bersepakat—adalah demokrasi. Hak rakyat untuk menentukan sendiri kepala daerahnya tentu harus dihargai atas dasar pertimbangan tersebut. Akan tetapi, karena bertolak dari teori *unitary executive*, pendapat yang pada hakikatnya baik tersebut tentu tidak *taken for granted*. Mengapa demikian? Sebagai pengingat, pra-pemahaman yang mendasari diskusi ini adalah: dalam hubungan pusat-daerah berdasarkan negara kesatuan yang desentralistik, termasuk seperti yang diimplementasikan Indonesia, kekuasaan daerah hanya sebatas kekuasaan pemerintahan yang berasal dari kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh presiden. Kekuasaan pemerintahan di tangan presiden tersebut dilimpahkan, didesentralisasikan, kepada daerah sehingga daerah memiliki kekuasaan pemerintahan untuk dijalankan. Pengertian tersebut menjelaskan mengapa konsepsi otonomi daerah perlu, dan harus, dikonstruksikan dalam bingkai presidensialisme, khususnya teori *unitary executive*.

Otonomi daerah, sesuai namanya, tentu harus mencerminkan makna “adanya otonomi” dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu yang menjadi isu adalah konsepsi untuk otonomi (daerah) tersebut dalam bingkai presidensialisme. Sebuah percobaan telah dilakukan oleh UU No. 23 Tahun 2014, dan ini masih perlu dikembangkan lebih luas dalam proses diskursus yang senafas dengan visi perubahan UUD 1945 yaitu untuk pemurnian presidensialisme. Patut disayangkan visi tersebut tidak dielaborasi lebih mendalam sehingga dalam ranah implementasi dapat

ditemukan ketentuan konstitusi dan legislasi, sebagai interpretasi konstitusi, yang justru bertolak belakang dengan visi perubahan UUD 1945 tersebut.⁵⁰

Artikel ini menjadikan sebagai objek kritik konsepsi otonomi daerah dalam pendapat Mujani dan Liddle yang diberikan “isi” dengan “norma”: *local officials should have popular mandates*. Titik anjak artikel ini adalah norma. Adapun norma yang menjadi titik anjak dalam diskusi tentang otonomi daerah adalah presidensialisme, dalam hal ini, tentang hubungan antara presiden dan ranah kekuasaan eksekutifnya, *unitary executive* yang dimaknai secara sistematis sebagai asas yang sekaligus mendikte hubungan pusat-daerah yang didasarkan pada asas negara kesatuan. Dengan titik anjak tersebut artikel ini berpendapat sebaliknya dari Mujani dan Liddle. Keberlakuan norma bahwa *local officials should have popular mandates*, mengurangi kekuasaan eksekutif presiden sebagai kepala eksekutif dengan implikasi dapat mengganggu presiden dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya secara efektif—yang harus dipertanggungjawabkan di akhir masa jabatan—karena dapat timbulnya *dual democratic legitimacy* di ranah internal kekuasaan eksekutif jika kepala daerah memosisikan diri sebagai antitesis presiden.

Konsep *dual democratic legitimacy* berasal dari Linz berdasarkan fenomena praktik presidensialisme di negara-negara Amerika Latin. Sebagai desain konstitusional tentang hubungan legislatif-eksekutif, presidensialisme memberikan preskripsi bahwa institusi demokratis di sebuah negara ada dalam diri legislatif dan eksekutif. *Dual democratic legitimacy* dapat berbahaya bagi demokrasi karena dapat membuat pemerintahan menghadapi jalan buntu tatkala legislatif dan eksekutif memiliki agenda berbeda yang tidak mampu

50 Contoh ketidaksinkronan dalam penjabaran presidensialisme dalam ketentuan UUD 1945 serta undang-undang yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan konstitusional tersebut. Ketentuan konstitusional dimaksud adalah Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan ketentuan tentang *presidential threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Kurnia, “Presidential Candidacy Threshold,” hlm. 353-79.

dikompromikan.⁵¹ Jika *dual democratic legitimacy* timbul di ranah internal kekuasaan eksekutif, presiden (sebagai kepala eksekutif) *vis-à-vis* kepala daerah, dampak negatif yang mungkin timbul adalah kepala daerah akan menjadi batu sandungan bagi presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutifnya.

Norma “*local officials should have popular mandates*” hanya nampak “indah” atau “baik” tetapi tidak koheren dengan konsepsi sebelumnya yang telah dibahas yaitu: negara kesatuan dan presidensialisme (c.q. *unitary executive*). Norma tersebut hanya tepat (koheren) dalam konteks federalisme karena pemisahan atau pembagian kekuasaan yang tegas secara teritorial sehingga implikasinya ranah tanggung jawab masing-masing pejabat sesuai dengan teritorinya juga menjadi jelas: presiden hanya bertanggung jawab atas pelaksanaan ranah kekuasaan eksekutif nasional dan kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan ranah kekuasaan eksekutif negara bagian. Norma demikian tidak dikenal oleh asas negara kesatuan dan presidensialisme karena, seperti dinyatakan secara tepat oleh Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, “Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.” Atas dasar ketentuan tersebut maka tidak adil bagi presiden jika kepala daerah memiliki mandat demokratis sama seperti dirinya karena hal itu berimplikasi “otonomi kepala daerah” dari presiden—padahal presiden harus bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif karena dirinya adalah kepala eksekutif.

Konsisten dengan pemahaman di atas maka isu hukum sebagai implikasinya—karena kepala daerah tidak memerlukan mandat demokratis: Seandainya dipilih mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui penunjukan oleh presiden, apakah pilihan ini dapat dikritisi berdasarkan asas demokrasi?⁵² Presiden adalah pemegang

51 Linz, “The Perils of Presidentialism,” hlm. 62-9.

52 Poin ini tidak memiliki kaitan dengan perkembangan politik terkini dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, khususnya perihal mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dengan cara penunjukan. Berdasarkan Naskah Akademik yang ada, tidak dijumpai rujukan pada teori *unitary executive* sebagai Teori Konstitusi

mandat demokratis dari rakyat secara langsung. Penunjukan dilakukan untuk posisi yang berada di bawah ranah kekuasaan presiden sendiri (kekuasaan eksekutif di mana presiden sekaligus sebagai kepala eksekutif). Penunjukan tidak bertentangan dengan asas demokrasi karena presiden (berdasarkan presidensialisme) adalah institusi demokratis di ranah kekuasaan eksekutif, walaupun mekanisme ini “lebih kurang demokratis” jika dibandingkan dengan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi efek lebih kurang demokratis tersebut dapat diminimalisasi dengan cara penunjukan hanya untuk kepala daerah provinsi dengan sekaligus memosisikan daerah provinsi tidak lagi sebagai daerah otonom.⁵³ Kesimpulan demikian sah-sah saja dibantah secara faktual bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung: (1) baik untuk kaderisasi pemimpin politik; atau (2) baik untuk *checks and balances* terhadap presiden; atau (3) baik karena (rakyat di) daerah dapat memiliki kepala daerah yang sesuai dengan kehendaknya sehingga dengan adanya ikatan tersebut maka kepala daerah akan menjalankan pemerintahan daerah untuk kepentingan terbaik bagi rakyat di daerah. Tetapi karena Indonesia beroperasi berdasarkan hukum maka yang harus menjadi standar kebenaran adalah hukum itu sendiri, bukan apakah kenyataan yang ada berfaedah atau tidak. Pendapat Mujani dan Liddle hanya sah jika hukumnya adalah federalisme.

Sedasar dengan itu ada isu sangat penting yang masih harus dituntaskan berkaitan dengan salah satu agenda reformasi yang diimplementasikan melalui perubahan UUD 1945 yaitu pemurnian presidensialisme. Proses yang telah dilalui tersebut ternyata masih meninggalkan celah karena belum menjawab pertanyaan “presidensialisme macam apa yang ingin diberlakukan” melalui pemurnian presidensialisme. Khusus terkait dengan hubungan antara presiden (sebagai kepala eksekutif) dan kekuasaan eksekutif,

untuk menjustifikasi mekanisme tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor ... Tahun ... tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta* (Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta: 2023).

53 Kurnia, “Normalisasi Hubungan Pusat-Daerah,” hlm. 148-9.

pertanyaan tersebut memunculkan dua alternatif jawaban: kekuasaan eksekutif terpusat semua pada presiden (*unitary executive*) atau kekuasaan eksekutif tersebut terdispersi (*plural executive*). Dalam diskusi yang sudah dilakukan muncul isu kontradiksi terkait dengan hubungan pusat-daerah dan presidensialisme, dalam hal ini presidensialisme yang didasarkan pada teori *unitary executive*.

Paragraf selanjutnya akan memberikan rekomendasi institusional terkait dengan isu hubungan pusat-daerah dan presidensialisme (*unitary executive*) sebagai preskripsi dari pendapat hukum yang sudah disampaikan di atas. UUD 1945 didasarkan pada asas negara kesatuan dan asas presidensialisme sehingga Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak diperlukan karena, seperti implementasinya saat ini lewat undang-undang, menciptakan rezim *plural executive* ketimbang *unitary executive*. Presiden sebenarnya “lebih diuntungkan” secara politik jika yang berlaku adalah *plural executive* karena seharusnya tanggung jawab presiden dalam pelaksanaan kekuasaan eksekutif berkurang⁵⁴—plus, hal itu juga baik dari sisi *checks and balances* terhadap presiden dalam ranah hubungan pusat-daerah. Tetapi baik semata tidak cukup, hukum tidak boleh mengandung anasir-anasir yang bersifat kontradiktif.

Poin pengertian pentingnya adalah—sebagai bahan untuk perdebatan akademis lebih luas—pilihan tegas harus dibuat: kekuasaan eksekutif pada presiden berdasarkan teori *unitary executive* atau berdasarkan teori *plural executive*. Hal demikian pada akhirnya harus terimplementasi, antara lain, ke dalam isu hubungan pusat-daerah, termasuk dalam mengonstruksikan konsepsi otonomi daerah. Pengaturan tidak boleh mengambil prinsip semua diserap, yang penting baik. Prinsip dalam mengatur adalah pengaturan yang dibuat harus tidak boleh saling bertentangan, setidaknya secara hakikat dengan konsep-konsep doktrinal tertentu. Poin yang ingin disampaikan adalah “konsisten dengan premis mayor saat ini, yaitu

54 Akan tetapi lagi-lagi hukum positifnya tidak konsisten karena adanya ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 yang mengharuskan presiden bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif, pusat maupun daerah.

negara kesatuan dan presidensialisme sebagai asas yang mendasari dalam bernegara.” Oleh karena itu, artikel ini posisinya *dissenting* terhadap pendapat Mujani dan Liddle. Jika ingin konsisten dengan pikiran mereka, maka kembali pada premis mayornya—ambil arah berbeda: federalisme.

E. Penutup

Artikel ini adalah proses diskursus keilmuan yang dilakukan dalam bentuk kritik terhadap suatu pendapat—dalam hal ini pendapat Mujani dan Liddle. Seperti dinyatakan sebelumnya, sebagai *restatement*, inti artikel ini sangat sederhana. Jika Mujani dan Liddle mengklaim bahwa “*local officials should have popular mandates*,” di sini dikemukakan pendapat sebaliknya—“*local officials should not have popular mandates*.” Walaupun atas nama otonomi daerah, kepala daerah tidak memerlukan mandat populis. Pengertian ini adalah interpretasi makna otonomi daerah berdasarkan teori *unitary executive*. Pernyataan “*local officials should not have popular mandates*” adalah pernyataan hukum yang posisinya normatif—apa yang seharusnya—karena tidak sesuai dengan “bunyi” Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dari perspektif Ilmu Hukum, jika posisinya deskriptif, maka yang seharusnya berlaku adalah pernyataan seperti klaim Mujani dan Liddle. Atas dasar itu, perbedaan posisi normatif dan deskriptif dalam Ilmu Hukum (sehingga dapat dihasilkan pernyataan atau kesimpulan hukum yang berbeda) perlu dipahami supaya poin dari artikel ini tidak *misleading*.

Kritik terhadap pendapat Mujani dan Liddle di atas adalah kritik berdasarkan Ilmu Hukum dari posisi normatif yang bertolak dari pemahaman yuridis di mana sebuah proposisi dianggap benar menurut Ilmu Hukum jika konsisten dengan premis mayor yang mendasarinya yaitu proposisi hukum. Sesuai pemahaman demikian, pendapat Mujani dan Liddle tidak tepat dari perspektif hukum karena tidak koheren dengan pemahaman tentang hubungan pusat-daerah yang didasarkan pada asas negara kesatuan dan presidensialisme seperti telah dibahas (terlebih objek kritik tersebut sifatnya transisional

karena penyesuaian jadwal terkait dengan pemilu serentak). Kritik ini tetap mengakui bahwa secara faktual pendapat Mujani dan Liddle tersebut baik atau positif. Akan tetapi, secara yuridis, sesuai *standpoint* artikel ini, pendapat Mujani dan Liddle hanya mungkin jika premis yang mendasarinya adalah federalisme. Dalam format hukum positif saat ini, ketika presiden masih harus bertanggung jawab atas pelaksanaan seluruh kekuasaan eksekutif, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak adil jika kepala daerah memiliki mandat demokratis konkuren dengan presiden. Artikel ini memiliki preferensi terhadap federalisme karena ini adalah cara paling tepat secara hukum jika hendak mengimplementasikan desain hubungan pusat-daerah di mana kepala daerah memiliki mandat populis sama seperti presiden. Satu-satunya hambatan secara yuridis adalah keberadaan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945: “Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Daftar Pustaka

Artikel, Buku, dan Laporan

- Amar, Akhil Reed. “The Supreme Court 1999 Term—Foreword: The Document and the Doctrine.” *Harvard Law Review* 114, 1 (2000): 26-134. DOI: 10.2307/1342409.
- Bellia Jr, Anthony J. dan Bradford R. Clark. “The International Law Origins of American Federalism.” *Columbia Law Review* 120, 4 (2020): 835-940.
- Calabresi, Steven G. “The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution.” *Constitutional Commentary* 18, 1 (2001): 51-104.
- Calabresi, Steven G. dan Christopher S. Yoo. “The Unitary Executive During the First-Half Century.” *Case Western Reserve Law Review* 47, 4 (1997): 1451-561.
- Calabresi, Steven G. dan Christopher S. Yoo. “The Unitary Executive During the Second-Half Century.” *Harvard Journal of Law and Public Policy* 26, 3 (2003): 667-801.

- Cheibub, Jose A. *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Cheibub, Jose A. and Fernando Limongi. "Legislative-Executive Relations." Dalam *Comparative Constitutional Law: Research Handbooks in Comparative Law* diedit oleh Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, 211-33. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- Choper, Jesse H. "The Scope of National Power Vis-à-Vis the States: The Dispensability of Judicial Review." *Yale Law Journal* 86, 6 (1977): 1552-621.
- Dahl, Robert A. dan Ian Shapiro. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2020.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor ... Tahun ... tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat, 2023.
- Eisgruber, Christopher L. *Constitutional Self-Government*. Massachusetts: Harvard University Press, 2011.
- Gluck, Abbe R. dan Nicole Huberfeld. "What is Federalism in Healthcare For?" *Stanford Law Review* 70, 6 (2018): 1689-803.
- Hayek, Friedrich A. von. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.
- Ingram, Atracta. *A Political Theory of Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.
- Krent, Harold J. "From a Unitary Executive to a Unilateral Presidency." *Boston University Law Review* 88, 2 (2008): 523-59.
- Kurnia, Titon Slamet. *Konstitusi HAM*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Kurnia, Titon Slamet. "Normalisasi Hubungan Pusat-Daerah Sesuai Konstitusi Presidensial." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, 2 (2020): 135-54. DOI: 10.24246/jrh.2020.v4.i2.p135-154.
- Kurnia, Titon Slamet. "Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan

- Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017.” *Jurnal Konstitusi* 17, 1 (2020): 130-56. DOI: 10.31078/jk1716.
- Kurnia, Titon Slamet. “Intervensi Yudisial dalam Isu Hubungan Pusat-Daerah: Studi terhadap Praktik Mahkamah Konstitusi.” *Veritas et Justitia* 7, 1 (2021): 211-243. DOI: 10.25123/vej.v7i1.4081.
- Kurnia, Titon Slamet. “Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia.” *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 7, 3 (2020): 353-379. DOI: 10.22304/pjih.v7n3.a4.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 2012.
- Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1, 1 (1990): 51-69.
- Marmor, Andrei. *Law in the Age of Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Metzger, Gillian E. “Federalism under Obama.” *William and Mary Law Review* 53, 2 (2011): 567-619.
- Mujani, Saiful, dan William R. Liddle. “Indonesia: Jokowi Sidelines Democracy.” *Journal of Democracy* 32, 4 (2021): 72-86.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Prakash, Saikrishna B. “Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President’s Administrative Powers.” *Yale Law Journal* 102, 4 (1993): 991-1017.
- Prakash, Saikrishna B., dan John C. Yoo. “The Origins of Judicial Review.” *University of Chicago Law Review* 70, 3 (2003): 887-982.
- Rauta, Umbu, dan Titon Slamet Kurnia. “Pengaturan Larangan Plastik Sekali Pakai: Kritik terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/P/Hum/2019 dari Perspektif Teori dan Hukum Perundang-undangan.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, 3 (2021): 527-49. DOI: 10.20885/iustum.vol28.iss3.art4.
- Rose-Ackerman, Susan, Diane A. Desierto dan Natalia Volosin. “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines.” *Berkeley Journal*

- of International Law* 29, 1 (2011): 246-332.
- Scholten, Paul. *Penuntun dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda: Bagian Umum*. Terjemahan Siti Soemarti Hartono. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Skach, Cindy. "The 'Newest' of Separation of Powers: Semipresidentialism." *International Journal of Constitutional Law* 5, 1 (2007): 93-121.
- Strauss, Peter L. "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch." *Columbia Law Review* 84, 3 (1984): 573-669.
- Strong, C.F. *A History of Modern Political Constitutions*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1963.
- Vermeule, Adrian. "Connecting Positive and Normative Legal Theory." *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10, 2 (2008): 387-98.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- Yoo, John C. "The Judicial Safeguards of Federalism." *Southern California Law Review* 70, 5 (1997): 1311-405.
- Yoo, Christopher S., Steven G. Calabresi, dan Laurence D. Nee. "The Unitary Executive During the Third-Half Century, 1889-1945." *Notre Dame Law Review* 80, 1 (2004): 1-109.
- Yoo, Christopher S., Steven G. Calabresi, dan Anthony J. Colangelo, "The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004," *Iowa Law Review* 90: 2 (2005): 601-731.

Peraturan dan Putusan Hukum

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.
- Republik Indonesia. 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. Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656.
Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 002/PUU-II/2004, perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.