

PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH PEMERINTAH PUSAT DALAM HUBUNGAN DENGAN HUKUM DAN DEMOKRASI

Oleh:

Evalina Sonya Djehamur, Saryono Yohanes, Detji K.E.R.Nuban

E-mail : soniadjhamur@gmail.com

Abstrak

This study aims to analyse the mechanism of appointing acting regional heads by the central government from both legal and democratic perspectives, as well as to identify an ideal framework for such a process that aligns with democratic principles. This research employs normative legal methodology, using a statute approach focusing on regulations related to the appointment of acting regional heads.

The findings reveal that the appointment of acting regional heads by the central government presents legal challenges, including inconsistencies between existing regulations and the Constitution (UUD 1945), overlapping legal provisions, and the absence of comprehensive implementing regulations, which in turn has led to resistance at the regional level. From a democratic standpoint, the mechanism is considered to undermine popular sovereignty, diminish the spirit of regional autonomy, and raise questions about the political legitimacy of appointees who are designated without public involvement.

This study recommends an ideal framework that involves the legislative body as the people's representative, with a mechanism ensuring regional participation and regulatory coherence. Such a framework should reinforce democracy, regional autonomy, and adaptability to future circumstances.

Keywords: *appointing acting official; regional head; constitution; democracy; regional autonomy; regional election.*

PENDAHULUAN

Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota di Indonesia pada periode tahun 2022 hingga 2023 mendapat perhatian, karena banyaknya jumlah kepala daerah yang masa jabatannya telah berakhir. Terdapat 272 kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya antara tahun 2022 hingga 2023.¹²

Besarnya jumlah kepala daerah yang ditunjuk sebagai dampak keputusan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menyetujui adanya pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak secara nasional pada tahun 2024. Keputusan ini, berdampak pada penundaan pilkada di tahun 2022 hingga 2023, sehingga menyebabkan kekosongan kepala daerah pada periode tersebut. Kondisi kekosongan kepala daerah akan berimplikasi sangat luas, di antaranya stagnasi roda pemerintahan di daerah, tersendatnya pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan, serta mengancam stabilitas politik dan keamanan di daerah. Penunjukan pejabat kepala daerah menjadi pilihan utama pemerintah pusat untuk menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*)³ serta dampaknya di daerah-daerah tersebut.

Dasar hukum penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak mengacu pada Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati/Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam aturan itu disebutkan, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan 2023, diangkat pejabat kepala daerah sampai terpilihnya kepala daerah melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah dinilai tidak sejalan dengan amanah konstitusi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Dengan mekanisme pemilihan yang dimonopoli oleh pemerintah pusat tanpa memperhatikan aspirasi rakyat, telah menghilangkan makna demokratis sesuai amanat UUD 1945.⁴

Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah, memicu sejumlah pertanyaan, baik yang terkait aspek demokratisasinya maupun konstitusionalnya. Apalagi para pejabat kepala daerah yang ditunjuk akan memiliki masa jabatan yang cukup lama, yakni rata-rata 2 sampai 2,5 tahun. Ini mencapai setengah jalan dari periode kepala daerah definitif.

Kapasitas pejabat kepala daerah yang ditunjuk pun masih diragukan karena beberapa di antaranya tidak mempunyai pengalaman dalam pemerintahan sipil. Di beberapa daerah bahkan menimbulkan kontroversi, karena pemerintah pusat menetapkan figur lain di luar usulan dari DPRD.

Dari sisi tata kelola pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah dikuatirkan akan berimplikasi terhadap prinsip demokrasi di Indonesia, khususnya di daerah. Hal ini dikarenakan praktek penunjukan pejabat kepala daerah menegasikan peran masyarakat untuk

¹ https://www.antaraneews.com/berita/2064622/272_kepala-daerah-diisi-penjabat-rawan-politisasi-birokrasi

² <https://www.antaraneews.com/berita/2064622/27>

³ Dadan Ramdani, SH; Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada

Serentak Nasional Tahun 2024; Thesis; Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

⁴ Pasal 201 ayat (9) UU No. 10/2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

memilih secara langsung kepala daerahnya sebagaimana dijamin dalam undang-undang. Selain itu, penunjukan kepala daerah juga dikhawatirkan bisa berdampak kontra-produktif terhadap penegakan esensi otonomi daerah.

Dari latar belakang di atas, terdapat dua permasalahan dalam penelitian ini, yakni *pertama*, apakah penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat berpotensi mereduksi prinsip-prinsip demokrasi dan hukum di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah model/kerangka pengisian/pengangkatan pejabat kepala daerah yang ideal dari aspek hukum dan demokrasi?

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat dalam perspektif hukum dan demokrasi. *Kedua*, untuk mengetahui dan mendeskripsikan model/kerangka ideal penunjukan pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan yang memenuhi prinsip-prinsip hukum dan demokrasi.

Penulis menyadari terdapat beberapa tulisan ilmiah lain yang memiliki bahasan hampir sama dengan penelitian ini. Sekalipun demikian, penelitian ini menampilkan sejumlah hal baru, baik dalam disain penelitian, maupun dalam temuan dan analisisnya, yang tidak terdapat pada beberapa penelitian terdahulu. Misalnya *pertama*, adanya analisis yang mendalam atas beberapa produk hukum, termasuk aturan pelaksana dari UU No.10/2016 yang belum ada ketika beberapa penelitian terdahulu dengan topik ini dilakukan.

Kedua, analisis mendalam terkait esensi otonomi daerah dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah, yang

dalam pandangan penulis, belum cukup tersedia di dalam penelitian sebelumnya.

Ketiga, salah satu temuan kunci penelitian ini yakni terkait kerangka ideal penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia, merupakan hasil analisis mendalam yang penulis lakukan sendiri, dan dalam pandangan penulis, belum terdapat dalam referensi lain yang menjadi rujukan penelitian ini.

PEMBAHASAN

Pemerintah daerah merujuk pada kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 3, yang berbunyi: “*pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.*”

Dengan demikian bisa diartikan bahwa kepala daerah merupakan unsur utama penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang bertugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Maka berjalan atau tidaknya pemerintahan daerah, bergantung pada kebijakan kepala daerah. Setiap kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tugas, wewenang dan tanggung-jawab kepala daerah.

Menurut Ateng Syafrudin,⁵ dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi, yakni fungsi sebagai kepala daerah otonom, serta sebagai kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat. Sebagai kepala daerah otonom, kepala

⁵ Dadan Ramdani, SH; *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*; Thesis; Program

Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia; 2022

daerah memimpin pelaksanaan dan bertanggung-jawab sepenuhnya terhadap jalannya pemerintahan daerah. Sementara sebagai kepala wilayah, kepala daerah memimpin pelaksanaan pemerintahan umum yang menjadi wakil dari pemerintah pusat di daerah.

Terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah bisa disebabkan oleh beberapa kondisi, seperti: kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena beberapa alasan (diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Selain itu, apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena beberapa sebab yang telah diatur (UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada). Kekosongan juga bisa terjadi karena belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada); atau bisa juga untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 (UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada).

Dilihat dari sistem pengisian jabatan kepala daerah, terdapat tiga sistem menurut Joko J. Prihatmoko,⁶ yakni: *pertama*, sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; *kedua*, sistem pemilihan yang dilaksanakan oleh dewan perwakilan; dan *ketiga*, sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Bisa dikatakan sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan

oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah. Di dalam sistem ini, posisi rakyat tidak lain hanya menjadi objek politik karena tidak memiliki akses untuk partisipasi, atau bahkan akses informasi terkait proses penunjukan yang dilakukan.

Di sisi lain, sistem pengisian jabatan kepala daerah yang paling demokratis adalah sistem pengisian melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Dalam sistem ini, proses pengisian dilakukan melalui proses elektoral yang adil dan terbuka. Pelibatan rakyat secara langsung ini sejalan dengan urgensi partisipasi rakyat dalam usaha konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Selain itu, pelibatan partisipasi rakyat ini juga adalah perwujudan prinsip utama pelaksanaan demokrasi lokal, yakni bahwa rakyat daerahlah yang paling memahami pemimpin seperti apa yang paling sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya.

Ketiga sistem pengisian jabatan kepala daerah tersebut telah diterapkan di Indonesia dalam beberapa periode.⁷ Di mana sistem pemilihan langsung oleh rakyat diterapkan sejak tahun 2004, di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sejak saat itu, pemilihan kepala daerah di Indonesia dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pada situasi atau kondisi politik tertentu yang menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya proses pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, harus disediakan suatu mekanisme pengisian kepala daerah sebagai suatu cara untuk menghindari adanya kekosongan jabatan kepala daerah.

Dalam prakteknya, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala

⁶ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005)

⁷ *Ibid.*

daerah di Indonesia apabila terdapat kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif berhalangan sementara, berhalangan tetap, atau karena suatu kondisi politik tertentu, masih menjadi suatu problematika dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Hal itu disebabkan karena terdapat beberapa peristilahan yang digunakan sesuai mekanisme pengisian atau pergantian jabatan kepala daerah yang belum cukup jelas, serta aturan hukum yang masih saling tumpang tindih dan berubah-ubah.

Di Indonesia, mekanisme untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yakni melalui penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.

Secara sederhana bisa dikatakan, alasan utama pemerintah pusat didukung legislatif menjalankan proses penunjukan penjabat kepala daerah dalam jumlah besar, yakni karena sejalan dengan gagasan besar untuk melaksanakan pemilu dan pilkada secara serentak pada tahun 2024.

Adapun pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak itu sendiri menjadi pemilihan pertama yang terbesar di Indonesia. Sebab pada masa-masa sebelumnya, pemilu dan pilkada belum pernah dilaksanakan di tahun yang sama. Ketentuan mengenai pilkada digelar serentak di tahun 2024 diatur dalam pasal 201 ayat 8 UU No. 10 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

Pemerintah mengemukakan tujuan utama pilkada serentak, yakni untuk menghasilkan pemerintahan yang stabil, seperti halnya tujuan digelarnya pula

pemilu serentak untuk pemilihan presiden, wakil presiden, serta anggota legislatif. Karena itu, perlu ada suatu disain kepemiluan yang mengakomodir kebutuhan tersebut. Sehingga masa jabatan lima tahunan baik di pusat dan daerah akan dimulai pada tahun yang sama.⁸

Alasan lainnya, pilkada serentak yang digelar berdekatan dengan pilpres dan pemilu legislatif dapat menyelaraskan visi-misi antara pemerintah pusat dan daerah.⁹ Dengan adanya pemilihan yang paralel, diharapkan akan terjadi sinkronisasi antara visi pembangunan nasional dan daerah. Hal tersebut menjadi penting karena mempengaruhi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berlangsung selama lima tahun. Lebih lanjut pemerintah beralasan dengan pilkada serentak, dapat dikurangi potensi konflik vertikal dan horisontal dalam sistem pemerintahan di Indonesia ke depan.

Di lain sisi, pilkada serentak bisa berdampak ketiadaan kepala daerah di banyak provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia dalam periode 2022 hingga 2024. Karena itulah perlu dilakukan pengisian jabatan kepala daerah, melalui mekanisme pengangkatan atau penunjukan kepala daerah. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 10 tahun 2016 pasal 201 ayat 9. Selanjutnya dalam pasal 201 ayat 10 dan 11, diatur syarat pengisian jabatan penjabat kepala daerah, di mana untuk provinsi diangkat penjabat gubernur dari jabatan pimpinan tinggi madya, sementara untuk jabatan bupati/walikota, berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.

⁸ [Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi, dan Tantangan Halaman all - Kompas.com](#)

⁹ <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/pilkada-serentak-selaraskan-visi-pusat-dan-daerah>

Kewenangan pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut berada di pemerintah pusat (presiden atau menteri). Walaupun terlihat adanya pelibatan daerah (DPRD maupun gubernur) dalam tahap pengajuan calon, namun sifatnya adalah semata usulan kepada menteri. Tidak ada jaminan bahwa nama yang diusulkan dari daerah itu akan dipilih. Selanjutnya dalam tahap pembahasan dan penetapan, seluruhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Mekanisme ini memicu pertanyaan terkait esensi konstusionalitas dan legitimasi pejabat kepala daerah yang diangkat pemerintah pusat. Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 mengatur bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Dengan mekanisme pemilihan yang dimonopoli oleh pemerintah pusat, menunjukkan mekanisme tersebut telah menghilangkan makna demokrasi sesuai amanat UUD 1945.

Sebenarnya di dalam UU No.10 tahun 2016, khususnya pada pasal 174 telah diatur tentang mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah, melalui mekanisme pemilihan di DPRD provinsi atau kabupaten/kota. Namun pasal-pasal ini hanya berlaku untuk pengisian jabatan pejabat kepala daerah yang kosong karena sebab-sebab seperti meninggal dunia; pengunduran diri atas permintaan sendiri; atau diberhentikan. Di sini diatur dengan cukup jelas tentang mekanisme pemilihannya oleh DPRD.

Di sisi lain, pengisian jabatan pejabat kepala daerah yang kosong akibat selesainya masa jabatan pada periode tahun 2022-2023, mengacu ke pasal 201 ayat 9, 10 dan 11 UU Pilkada No. 10 tahun 2016. Bedanya, di dalam

pasal dan ayat-ayat ini, tidak cukup spesifik diatur tentang mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah, termasuk tentang pelibatan suara rakyat di daerah, baik secara langsung maupun lewat perwakilannya (DPRD).

Pengangkatan pejabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada serentak nasional juga berpotensi melahirkan sejumlah permasalahan lain, seperti yang dikemukakan PERLUDEM.¹⁰ Penelitian ini mengutip empat di antaranya yang perlu dianalisis lebih lanjut, yakni: besarnya jumlah daerah yang akan dipimpin pejabat kepala daerah; masa jabatan pejabat kepala daerah yang panjang; adanya potensi beban ganda pejabat kepala daerah, yang berdampak pada tata kelola pemerintahan daerah serta pelayanan publik; serta kekhawatiran hidupnya kembali narasi resentralisasi melalui peran besar pemerintah pusat. Selain itu, penelitian ini juga menambahkan satu potensi masalah lagi, yakni penunjukan pejabat kepala daerah dengan dominasi pemerintah pusat, berpotensi memicu penolakan dari daerah.

Sepanjang periode tahun 2022 hingga 2023, terdapat 272 daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir, yang terdiri dari 24 gubernur dan 248 bupati/wali kota. Dari jumlah tersebut, terdapat 101 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022. Mereka akan digantikan oleh pejabat kepala daerah yang akan menjabat sampai ada kepala daerah definitif hasil pilkada serentak tahun 2024.¹¹ Merujuk data Direktorat Jenderal Otonom Daerah, Kementerian Dalam Negeri yang dipublikasikan oleh Litbang KOMPAS,¹² berakhirnya periode kepemimpinan para

¹⁰ Sutan Sorik, Peneliti Badan Riset dan Inovasi (BRIN), April 2023

¹¹ <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/09030881/survei-litbang-kompas-publik-nilai-penunjukan-pejabat-kepala-daerah-belum>

¹² <https://www.kompas.id/baca/riset/2022/01/11/transparansi-penunjukan-pejabat-kepala-daerah>

kepala daerah itu akan dimulai pada Mei 2022. Hal itu berarti secara berurutan setiap bulan di sepanjang paruh kedua tahun 2022, terjadi kekosongan jabatan kepala daerah.

Dalam konteks pilkada, ketika pasangan kepala daerah maupun wakil kepala daerah petahana akan maju kembali dalam pemilihan kepala daerah, terdapat kewajiban untuk cuti selama masa kampanye berlangsung.¹³ Kekosongan jabatan kepala daerah karena berakhirnya periode kepemimpinan tersebut akan diisi oleh penjabat kepala daerah sesuai yang ditetapkan dalam UU No 10/2016 tentang Pilkada.

Kredibilitas dan transparansi pemerintah pusat, dalam hal ini terutama Kemendagri saat melakukan penempatan (*plotting*) pengisian jabatan kepala daerah, menjadi kekhawatiran dan pertanyaan masyarakat. Misalnya terkait penunjukan personil TNI/Polri aktif untuk menduduki posisi penjabat kepala daerah, karena berpotensi munculnya kembali dwifungsi militer yang masuk ke urusan sipil. Kekhawatiran lain adalah proses penunjukan penjabat kepala daerah yang bernuansa membawa kepentingan politik dan elit tertentu, sehingga bisa berpotensi mengganggu kondusivitas di daerah menjelang pemilu dan pilkada serentak.

Masa jabatan penjabat kepala daerah yang panjang, menimbulkan beban ganda pada penjabat kepala daerah, yang berdampak pada tata kelola pemerintahan daerah serta pelayanan publik. Beberapa wilayah yang mengalami kekosongan jabatan kepala daerah, akan diisi penjabat kepala daerah selama hampir tiga tahun. Masa jabatan penjabat kepala daerah

selama maksimal satu tahun, dan sesuai undang-undang, dapat diperpanjang, baik dengan pejabat yang sama maupun orang yang berbeda (pasal 201 ayat 9 UU No.10/2016).¹⁴ Masa jabatan penjabat kepala daerah yang terlalu lama dinilai berisiko memunculkan sejumlah masalah. Salah satunya kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk korupsi, kolusi dan nepotisme. Permasalahan lain yang bisa muncul yakni potensi beban ganda (*double job*) penjabat kepala daerah, yang berdampak sulitnya membagi fokus antara tugas-tugas di posisi sebelumnya dan tugas-tugas sebagai penjabat kepala daerah yang luas.¹⁵

Kekhawatiran hidupnya kembali narasi resentralisasi melalui peran besar pemerintah pusat, juga membayangi proses tersebut. Menurut Azyumardi Azra, pengangkatan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat menunjukkan gejala resentralisasi.¹⁶ Hal itu menurutnya berbahaya karena berpotensi menimbulkan kegaduhan akibat pemerintah pusat punya kewenangan terlalu besar. Selain itu, kondisi tersebut bisa menimbulkan ketidakpuasan sosial dan politik, karena resentralisasi tersebut mengorbankan otonomi daerah yang susah-payah diperjuangkan.

Besarnya kewenangan pemerintah pusat dalam penunjukan penjabat kepala daerah sebenarnya menunjukkan kemunduran demokrasi. Di mana adanya potensi kembalinya sentralisasi (resentralisasi) kekuasaan di tangan pemerintah pusat.¹⁷ Kewenangan yang besar pada pemerintah pusat untuk menentukan penjabat kepala daerah akan

¹³ Peraturan Mendagri No.76/2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

¹⁴ <https://www.kompas.tv/nasional/287920/lantik-5-pj-gubernur-tito-karnavian-masa-jabatan-paling-lama-1-tahun>

¹⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/09/14190601/jika-daerah-terlalu-lama-dipimpin-penjabat-dinilai-timbulkan-masalah>

¹⁶ Seksi Informasi Hukum – Ditama Binbangkum; PENUJUKKAN PENJABAT DI DAERAH OTONOMI KHUSUS DAN ISTIMEWA BERPOTENSI TIMBULKAN MASALAH

¹⁷ *Ibid.*

menimbulkan ketergantungan pejabat yang ditunjuk terhadap atasannya. Apalagi pejabat yang ditunjuk berstatus ASN aktif, yang secara hierarkis bertanggung-jawab kepada pemerintah pusat.

Selain itu, penunjukan oleh pemerintah pusat dengan sendirinya menyebabkan tergerusnya partisipasi rakyat dalam menentukan pejabat publik. Penunjukan pejabat kepala daerah, karena itu, hanya menjadi hajatan elit di tingkat pusat. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tidak terlibat untuk menentukan pejabat yang akan mengurus nasib dan daerah mereka.

Penunjukan pejabat kepala daerah dengan dominasi pemerintah pusat, berpotensi memicu penolakan dari daerah. Pada kasus tertentu, hal itu bisa berujung pada ketidakstabilan sosial-politik di daerah. Misalnya yang terjadi di Provinsi Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara,¹⁸ di mana pejabat bupati dan wali kota pilihan Kementerian Dalam Negeri menuai penolakan, karena nama yang ditunjuk tidak sesuai dengan usulan pemerintah daerah.

Para pendiri bangsa sudah memilih kedaulatan rakyat sebagai prinsip penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Substansi kedaulatan rakyat sebenarnya cukup sederhana, yakni bahwa rakyatlah yang menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Akan tetapi, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan saat ini, pemaknaan atas kedaulatan rakyat tersebut mulai tergerus. Salah satunya ditunjukkan dalam proses pengisian jabatan pejabat kepala daerah di Indonesia dalam periode 2022 hingga 2024.

Proses pengisian jabatan kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dikuatirkan memuat kepentingan

politik kelompok tertentu. Pengisian jabatan kepala daerah dengan cara ditunjuk pemerintah pusat tersebut dikuatirkan memuat kepentingan eksekutif (presiden) dan atau partai pengusung presiden, sehubungan dengan pelaksanaan pemilihan presiden/wakil presiden pada tahun 2024.

Menilik perbedaan kedua arus pandangan tersebut di atas, perlu didekati dengan kembali ke pemaknaan atas asas demokrasi. Di mana makna dasar demokrasi itu sendiri merujuk pada suatu sistem pemerintahan ketika kekuasaan berada di tangan rakyat. Hal itu mengandung pengertian bahwa pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang mendapat pengakuan dan didukung oleh rakyat.

Jika merujuk pada esensi kedaulatan rakyat, maka pertanyaannya, apakah praktek pengisian jabatan kepala daerah yang kosong (karena berbagai sebab) yang dilakukan melalui penunjukan oleh pemerintah pusat, sudah selaras dengan esensi demokrasi yakni kedaulatan rakyat?

Menurut Afan Gaffar, ada sejumlah prinsip penting demokrasi sebagai parameter untuk menilai esensi demokrasi dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah. Beberapa parameter tersebut di antaranya: partisipasi rakyat; kontrol rakyat; rekrutmen politik yang transparan; serta akuntabilitas pemerintah.¹⁹

Istilah pengangkatan atau penunjukan sebagaimana dipakai di dalam UU No. 10/2016 pun sebenarnya tidak terlalu tepat, karena tidak senafas dengan esensi kedaulatan rakyat. Pemerintah pusat yang mengangkat ataupun menunjuk pejabat kepala daerah tersebut, bisa dikatakan telah mereduksi

¹⁸ <https://www.tempo.co/politik/polemik-penjabat-kepala-daerah-pilihan-pemerintah-pusat-837216>

¹⁹ Dadan Ramdani, SH; *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada*

Serentak Nasional Tahun 2024; Thesis; Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia; 2022

kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat. Karena itu muncul kekhawatiran hilangnya hak konstitusional warga, yang ditunjukkan dengan sejumlah permohonan uji materi (*judicial review*) atas pasal-pasal dalam UU Pilkada (No.10/2016) dari sejumlah pihak.

Dengan mengacu pada pemaknaan esensi demokrasi dalam perekrutan pejabat publik di atas, termasuk dalam pengisian jabatan kepala daerah, maka sudah seharusnya proses pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat harus melalui mekanisme pemilihan, bukan pengangkatan ataupun penunjukan.

Mekanisme pemilihan yang dimaksud di sini ialah pemilihan penjabat kepala daerah oleh anggota DPRD, dengan mempertimbangkan urgensi serta situasi dan kondisi di masa transisi menuju pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak nasional.

Terkait pengusulan calon penjabat kepala daerah, bisa dilakukan oleh partai politik yang memiliki hak suara di legislatif daerah, sesuai syarat-syarat yang sudah diatur dalam undang-undang.²⁰ Mekanisme demikian sejalan dengan esensi kedaulatan rakyat yang diemban sebuah negara demokrasi, yang diwujudkan lewat para wakilnya di lembaga legislatif daerah.

Maka dalam diskursus pengangkatan pejabat publik, termasuk dalam hal ini penjabat kepala daerah, ketika proses tersebut dilakukan tanpa membuka peluang bagi peran masyarakat, sebenarnya hal tersebut menunjukkan kadar demokrasi yang cenderung rendah. Hal ini pun sejalan dengan pemikiran munculnya regresi demokrasi (*democratic regression*) yang juga dialami Indonesia, seperti yang dikemukakan Azyumardi Azra.²¹

Menurutnya, regresi demokrasi yang terjadi di Indonesia bisa dikaitkan dengan beberapa point yang dicatat *Democracy Index* 2019, di mana salah satunya terkait dengan meningkatnya pemerintahan oleh kalangan elite, daripada pemerintahan oleh rakyat.

Salah satu esensi otonomi daerah adalah desentralisasi politik (*political decentralization*). Menurut Rondinelli, desentralisasi dikategorikan menjadi empat jenis,²² yaitu: desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), serta desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*).

Otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia sejak era reformasi, semestinya juga tercermin dalam pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah, termasuk dalam rekrutmen kepala daerah. Namun dalam beberapa kasus, pengajuan nama calon penjabat kepala daerah ternyata tidak searah antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini menunjukkan esensi desentralisasi (otonomi daerah) ternyata belum sepenuhnya diterapkan.

Lantas, bagaimanakah kerangka ideal pengangkatan penjabat kepala daerah? Kerangka ideal di sini mengandung makna tidak saja pada faktor keselarasan hukum dan regulasi (konstitusional), penguatan esensi demokrasi dan otonomi daerah, tetapi juga pada faktor adaptabilitas penerapannya di masa depan.

Faktor keselarasan hukum dan regulasi mensyaratkan perlunya kesesuaian dengan konstitusi, serta tidak bertentangan dengan aturan lain yang

²⁰ *Ibid.*

²¹ Azyumardi Azra, Regresi Demokrasi Indonesia, *Opini Harian Republika*, 22 Desember 2023

²² Ahmad Muzawwir, *Tesis; Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam*

Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000. Universitas Sumatera Utara, 2008 dalam Faisal Akbar Nasution dan Andryan, 2023. *Hukum Tata Negara*. Jakarta Timur. Sinar Grafika

sudah ada. Faktor penguatan esensi demokrasi mensyaratkan perlu adanya peluang untuk penyampaian aspirasi masyarakat. Faktor penguatan esensi otonomi daerah mensyaratkan perlunya keterlibatan komponen pemerintahan daerah dalam proses pengisian, yakni lembaga legislatif daerah sebagai representasi rakyat. Sementara faktor adaptabilitas mensyaratkan kepastian sistem yang dipakai termasuk di masa yang akan datang, atau bisa berlaku pada situasi apapun di masa yang akan datang.

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu substansi materi perubahan UUD 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Bunyinya, *gubernur, bupati, dan walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*.

Ketentuan tersebut tidak cukup lugas mengatur bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung. Pasal tersebut bersifat sangat luwes, sehingga bisa mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat, maupun tidak langsung melalui DPRD. Namun harus dicermati, diskursus di atas lebih terkait pilkada langsung versus tidak langsung (lewat DPRD), atau pilkada pada situasi 'biasa' tiap lima tahun sekali.

Sementara pengisian jabatan penjabat kepala daerah adalah situasi 'khusus.' Situasi khusus yang dimaksud di sini yakni terjadinya kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena beberapa sebab (pasal 174 UU No.10 tahun 2016). Situasi khusus yang lain juga merujuk ke masa transisi persiapan pilkada serentak nasional, seperti disebutkan di dalam pasal 201 UU No.10 tahun 2016.

Dalam kedua kondisi seperti disebutkan di atas, atau karena sebab lain yang bisa terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan, maka pengisian jabatan kepala daerah bisa tetap dilaksanakan dengan tidak mengorbankan aspek konstitusional, penguatan esensi demokrasi dan otonomi daerah, serta adaptabilitas penerapannya.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, penelitian ini mengidentifikasi beberapa faktor, yang bisa berkontribusi pada penguatan kerangka ideal pengisian jabatan penjabat kepala daerah.

- 1) Pengisian jabatan kepala daerah lewat mekanisme pilkada dalam gelaran lima tahun sekali, perlu tetap dilaksanakan secara demokratis, melalui pemilihan langsung oleh masyarakat (*one man one vote*). Ini merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi dan selaras dengan konstitusi negara.
- 2) Pengisian jabatan kepala daerah pada situasi 'khusus' atau di luar agenda pilkada reguler lima tahunan, karena sebab-sebab lain sesuai yang diatur dalam regulasi terkait, hendaknya tidak menjadi domain pemerintah pusat semata, melainkan harus memberikan ruang bagi daerah untuk terlibat. Keterlibatan tersebut bisa terjadi pada saat pengajuan nama calon oleh DPRD, yang diajukan untuk ditetapkan oleh pemerintah pusat.
- 3) Dalam situasi ketika DPRD tidak bisa melakukan pemilihan, karena sebab yang ada di DPRD atau sebab lain, maka DPRD mengajukan tiga nama, dan pemerintah pusat menetapkan satu dari tiga nama tersebut. Nama yang ditetapkan haruslah dari calon-calon yang diajukan DPRD, dan bukan di luar dari nama-nama tersebut.

Untuk mendukung kerangka ideal pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana dijabarkan di atas, diperlukan adanya aturan pelaksana yang jelas. Hal ini sekaligus untuk mengatasi tumpang-tindihnya aturan terkait pengisian jabatan penjabat kepala daerah.

Pemerintah telah mengeluarkan aturan pelaksana dari UU No.10 tahun 2016 tentang pilkada. Aturan pelaksana tersebut yakni Permendagri No.4 tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota. Di dalam regulasi ini diatur beberapa hal misalnya terkait persyaratan; mekanisme/prosedur pengangkatan; tugas, wewenang, kewajiban, dan larangan; hingga pelaporan dan evaluasi.

Sekalipun demikian, masih diperlukan dukungan regulasi yang lebih jelas dan komprehensif. Dukungan regulasi dimaksud bisa dipenuhi dengan cara:

- 1) Perubahan pasal-pasal yang sudah ada, atau penambahan pasal-pasal baru ke dalam aturan pelaksana dari UU No.10/2016, yakni Permendagri No.4/2023. Pasal-pasal yang perlu diubah atau ditambahkan yakni yang terkait: persyaratan calon penjabat kepala daerah, di mana selain syarat-syarat yang sudah ada, perlu ditambahkan syarat pengetahuan tentang daerah yang akan dipimpin. Selain itu, mekanisme pengajuan nama calon penjabat berdasarkan hasil pemilihan oleh DPRD, untuk memperkuat demokrasi lokal, serta menegaskan prinsip otonomi daerah. Soal kewenangan penjabat kepala daerah juga perlu diubah, di mana tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif (merujuk UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)
- 2) Penyelarasan atau penyatuan berbagai regulasi terkait pengangkatan penjabat kepala daerah, untuk menghindari

tumpang tindih aturan. Misalnya ada UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 10/2016 tentang Pilkada; UU No.30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Karena itu, diperlukan penyelarasan atau bisa juga penyatuan regulasi (kodifikasi) yang terkait pengangkatan penjabat kepala daerah. Dengan demikian Indonesia akan memiliki dasar hukum yang lebih sederhana dan terintegrasi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa, dari perspektif hukum, penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat mengandung sejumlah problematika, yakni: regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan penunjukan kepala daerah (UU No. 10/2016) tidak sejalan dengan amanat konstitusi (UUD 1945). Di mana dalam UU No. 10/2016, pengangkatan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sementara dari sisi konstitusi, kepala daerah seharusnya dipilih secara demokratis oleh rakyat.

Problematika hukum lainnya yakni adanya tumpang tindih regulasi yang mengatur pengangkatan penjabat kepala daerah, sehingga menimbulkan ketidakjelasan dalam implementasinya.

Selain itu, aturan pelaksana turunan dari UU No 10/2016 tentang Pilkada belum cukup tersedia. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan penerapan, bahkan resistensi dari daerah, yang ditunjukkan dengan adanya sejumlah permohonan pengujian pasal-pasal dalam UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Dari perspektif demokrasi, penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat mengandung dua persoalan, yaitu pengingkaran esensi demokrasi yakni kedaulatan rakyat, serta mereduksi semangat otonomi daerah.

Hal ini diindikasikan oleh beberapa hal, yakni: penunjukan pejabat kepala daerah dari aspek tata kelola pemerintahan dikuatirkan akan berimplikasi terhadap prinsip demokrasi di Indonesia, khususnya di daerah. Hal ini dikarenakan praktek tersebut menegaskan peran masyarakat untuk memilih secara langsung kepala daerahnya sebagaimana dijamin dalam konstitusi negara.

Selain itu, penunjukan pejabat kepala daerah dikuatirkan bisa berdampak kontra-produktif terhadap penegakan esensi otonomi daerah. Pola yang sangat tersentralistik pada pemerintah pusat tersebut, menunjukkan esensi otonomi daerah (desentralisasi kewenangan pemerintahan) ternyata belum sepenuhnya diterapkan.

Guna mencegah penunjukan pejabat kepala daerah yang tidak selaras dengan perspektif hukum dan demokrasi, maka diperlukan suatu kerangka ideal. Kerangka ideal dimaksud mengandung makna keselarasan hukum dan regulasi; penguatan esensi demokrasi dan otonomi daerah; serta faktor adaptabilitas penerapannya.

Penelitian ini merekomendasikan suatu kerangka ideal penunjukan pejabat kepala daerah, dengan beberapa syarat pembentukannya. *Pertama*, proses pengisian jabatan kepala daerah hendaknya menjadi domain daerah. Ditandai dengan mekanisme pemilihan di internal DPRD, dan hasilnya diajukan untuk ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Kedua, perlu penyesuaian dari sisi regulasi pendukung, yakni perlunya perubahan pasal-pasal yang sudah ada atau penambahan pasal-pasal baru ke dalam aturan pelaksana dari UU No.10/2016 yaitu Permendagri No.4/2023. Pasal-pasal yang perlu diubah atau ditambahkan yakni yang terkait persyaratan calon;

prosedur/mechanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah; serta kewenangan pejabat kepala daerah.

Perlu pula dilakukan penyelarasan atau penyatuan berbagai regulasi (kodifikasi) atas undang-undang dan aturan lain yang terkait pengangkatan pejabat kepala daerah, untuk menghindari tumpang-tindih aturan dan mencegah kebingungan penafsiran dan penerapannya. Misalnya ada UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 10/2016 tentang Pilkada; UU No.30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm.125
- Azyumardi Azra, Regresi Demokrasi Indonesia, Opini Harian Republika, 22 Desember 2023
- Ahmad Muzawwir, *Tesis; Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000*. Universitas Sumatera Utara, 2008 dalam Faisal Akbar Nasution dan Andryan, 2023. Hukum Tata Negara. Jakarta Timur. Sinar Grafika
- Dadan Ramdani, SH; *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*; Thesis; Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia; 2022
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005)

Peraturan Mendagri No.76/2016 tentang
Cutu di Luar Tanggungan Negara bagi
Gubernur dan Wakil Gubernur,
Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali
Kota dan Wakil Wali Kota

Seksi Informasi Hukum – Ditama
Binbangkum; PENUNJUKKAN
PENJABAT DI DAERAH OTONOMI
KHUSUS DAN ISTIMEWA BERPOTENSI
TIMBULKAN MASALAH

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji,
Op.Cit.,hlm 13-14

Suratin Eko Supomo; 2023; *Politik
Hukum (Pemilihan Kepala Daerah)
di Indonesia; Kajian Terkait
Penegakkan Konstitusi untuk
Menemukan Konsep yang Ideal
tentang Politik Hukum Pemilihan
Kepala Daerah dalam Mewujudkan
Otonomi Daerah di Indonesia*; ANDI
Yogyakarta; hlm.48

Sutan Sorik, Peneliti Badan Riset dan
Inovasi (BRIN), April 2023

UU No. 10/2016 Tentang Pemilihan
Gubernur, Bupati, Dan Walikota.