

## Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Putri Zein Handayani<sup>1\*</sup>, Ernawati<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, l. Arjuna Utara No.9, Duri Kupa, Kec. Kb. Jeruk, Kota Jakarta Barat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta

E-mail: [hdynputrizein@gmail.com](mailto:hdynputrizein@gmail.com)

\* Corresponding Author



<https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866>

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received: 26 Dec 2025

Revised: 01 Jan 2026

Accepted: 07 Jan 2026

#### Kata Kunci:

Kedaulatan Rakyat,  
Penjabat Kepala  
Daerah, Demokrasi.

#### Keywords:

Popular Sovereignty,  
Acting Regional Head,  
Democracy.

### ABSTRACT

Prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mengamanatkan pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis. Namun, kebijakan Pilkada serentak 2024 mengakibatkan kekosongan jabatan di 271 daerah yang diisi melalui mekanisme penunjukan berdasarkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis benturan antara kebutuhan pengisian jabatan dengan idealisme demokrasi serta mengkritisi dominasi pemerintah pusat dalam proses tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme penunjukan langsung oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri telah mengamputasi hak kedaulatan rakyat di daerah. Peran DPRD direduksi menjadi sekadar formalitas administratif, yang berimplikasi pada defisit legitimasi moral dan pergeseran akuntabilitas dari horizontal (kepada masyarakat) menjadi vertikal (kepada penguasa pusat). Penunjukan yang bersifat top-down dan tertutup ini terbukti memicu resistensi publik, sebagaimana terjadi dalam kasus Kabupaten Jayapura dan Pulau Morotai. Sebagai simpulan, diperlukan rekonstruksi regulasi yang mengedepankan prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation) guna memastikan masa transisi pemerintahan tetap berpijak pada ruh kedaulatan rakyat dan otonomi daerah yang konstitusional.

*The principle of popular sovereignty as enshrined in Article 1 paragraph (2) and Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates that regional head positions must be filled democratically. However, the 2024 simultaneous regional election policy resulted in leadership vacancies across 271 regions, which were subsequently filled through an appointment mechanism under the Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023. This research aims to analyze the conflict between the necessity of filling administrative vacancies and democratic ideals, while critically examining central government dominance within the process. The research method employed is normative legal research with statutory and conceptual approaches conducted through literature review. The results indicate that the direct appointment mechanism by the President and the Minister of Home Affairs has effectively amputated the people's right to sovereignty in the regions. The role of the Regional House of Representatives (DPRD) has been reduced to a mere administrative formality, leading to a deficit in moral legitimacy and a shift in accountability from horizontal (to the local community) to vertical (to central authorities). This top-down and closed appointment process has proven to trigger public resistance, as evidenced by cases in Jayapura Regency and Morotai Island. In conclusion, a regulatory reconstruction prioritizing the principle of meaningful participation is essential to ensure that the governmental transition remains rooted in the spirit of popular sovereignty and constitutional regional autonomy.*



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

**How to Cite:** Putri Zein Handayani, et al. (2025). Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat, 4(3). <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866>

## PENDAHULUAN

Pada dasarnya, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan demokratis yang berlandaskan sepenuhnya pada prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip ini dikukuhkan secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menetapkan “Bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang Dasar” (Asshiddiqie, 2018). Esensi dari sistem ini adalah penempatan kekuasaan mutlak di tangan rakyat, rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi, sementara pemerintah bertindak sebagai pelaksana yang menjalankan otoritas tersebut atas nama rakyat. Sementara itu, pemahaman mengenai demokrasi melekat pada konsep negara hukum, dimana hukum hadir untuk mengatur dan membatasi kekuasaan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. (Atfalina, 2025a).

Amandemen terhadap UUD 1945 menjadi langkah penting dalam mewujudkan tuntutan reformasi, khususnya terkait perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menuju desentralistik. Setelah diberlakukannya amandemen kedua pada 18 Agustus 2000, lahirlah asas desentralisasi pemerintahan daerah yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945. Prinsip ini memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan dan mengatur berbagai urusan administrasinya sendiri bersama kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Chandra SY, 2024). Menurut Bagir Manan, penerapan otonomi daerah mencerminkan cita demokrasi yang menolak sistem pemerintahan sentralistik serta menjadi wujud nyata pelaksanaan prinsip kebebasan dan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Ramdani, 2022).

Di jantung penyelenggaraan otonomi daerah ini terdapat institusi Pemimpin daerah, seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang menduduki posisi sentral dan strategis dalam menetapkan arah pembangunan serta efektivitas pelayanan publik di tingkat lokal. Untuk memastikan bahwa kepemimpinan daerah selaras dengan kehendak rakyat, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa “Kepala Daerah dipilih secara demokratis”. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tanpa perantara menjadi instrumen krusial untuk menerjemahkan prinsip kedaulatan rakyat, yang memastikan pemimpin daerah memiliki legitimasi politik dan ikatan akuntabilitas yang kuat kepada masyarakat yang memilihnya. (Fatkul Fikri, 2025)

Kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak secara nasional pada November 2024 sebagaimana diatur dalam regulasi menimbulkan konsekuensi hukum berupa tidak diselenggarakannya Pilkada tahun 2022 dan 2023. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya kekosongan kekuasaan di 271 daerah di seluruh Indonesia disebabkan oleh periode masa jabatan para kepala daerah tersebut berakhir menjelang pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024. Skala kekosongan ini terbilang cukup besar, dimana terdapat tujuh gubernur yang waktu kepemimpinannya berakhir pada tahun 2022, dan pada tahun 2023 jumlah tersebut meningkat menjadi 170 kepala daerah, yang terdiri atas 17 gubernur, 115 bupati, dan 38 wali kota (Taufiqurrahman, 2024). Dalam rangka menetapkan pengganti untuk posisi yang kosong kepala daerah, pemerintah pusat menetapkan mekanisme penunjukan Pejabat Kepala Daerah yang dilaksanakan secara terpusat dengan pendekatan hierarkis dari atas ke bawah (top-down). Ketentuan teknis mengenai pelaksanaan mekanisme tersebut kemudian ditetapkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 sebagai landasan yuridis bagi proses penunjukan pejabat di tingkat daerah.

Inti dari polemik konstitusional ini adalah bagaimana mekanisme tersebut secara efektif mengampunasi hak kedaulatan rakyat di daerah, yang secara formal diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Padahal, dalam otonomi daerah, DPRD adalah lembaga wakil rakyat yang memegang fungsi krusial (legislasi, anggaran, dan pengawasan) dan seharusnya menjadi pilar utama dalam proses penjaringan aspirasi lokal (Rivaldo, 2024). Namun, Permendagri No. 4 Tahun 2023 dinilai gagal dalam menjamin partisipasi bermakna tersebut. Peran DPRD direduksi menjadi sekadar formalitas pengusul nama, tanpa memiliki kekuatan penentu (Sonya Djehamur et al., 2025). Pada tahun 2022, terjadi peristiwa di Kabupaten Jayapura terkait penunjukan Pejabat (Pj) Bupati yang menimbulkan kontroversi. DPRD setempat menolak penunjukan Triwarno Purnomo karena nama tersebut tidak termasuk dalam daftar calon yang mereka usulkan. DPRD menekankan bahwa sebagai wakil rakyat, mereka memiliki hak untuk memberikan rekomendasi calon Pj Bupati dan proses penunjukan seharusnya menghormati peran tersebut. Keputusan pemerintah pusat ini menuai kritik, termasuk dari Indonesia Corruption Watch (ICW), yang menilai mekanisme penunjukan kurang transparan dan tidak

melibatkan partisipasi publik secara memadai, sehingga berpotensi melemahkan prinsip demokrasi dan otonomi daerah.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti masalah ini. Terdapat benturan antara aturan hukum yang mengizinkan pemerintah pusat menunjuk Pj. Kepala Daerah agar pemerintahan tetap berjalan, dengan praktiknya yang bersifat top-down. Cara penunjukan ini secara substantif mencederai demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat, terutama karena mengabaikan peran DPRD sebagai wakil rakyat yang kini hanya menjadi formalitas. Penulis merasa penting untuk mengkaji paradoks antara kebutuhan pengisian jabatan dan idealisme demokrasi ini, guna menguji kesesuaian aturan tersebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini dibagi menjadi dua rumusan masalah, yaitu (1) Bagaimana Prinsip Demokratis Terwujud dalam Pelaksanaan Penunjukan Pejabat Kepala Daerah yang Tercantum dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016? dan (2) Apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2023 Mengenai Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Bertentangan apabila dikaji dalam prinsip kedaulatan rakyat?

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual serta pendekatan perundang-undangan. Sumber data penelitian 31945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, artikel hukum, dan penelitian terdahulu. Seluruh data dikumpulkan melalui studi pustaka yang mencakup penelusuran, seleksi, dan pengelompokan bahan hukum primer maupun sekunder sebelum dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi hukum dan pengaitan sistematis antara norma dan teori untuk membangun argumentasi hukum yang koheren sebagai dasar penarikan kesimpulan penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### ***Prinsip Demokrasi dalam Mekanisme Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Menurut Ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016***

Prinsip demokrasi dalam tatanan pemerintahan daerah di Indonesia secara fundamental berakar pada landasan konstitusional Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Amanat konstitusi ini menegaskan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis, yang secara filosofis mengimplikasikan bahwa setiap mekanisme pengisian jabatan publik strategis wajib merefleksikan kehendak rakyat (*general will*), menjamin akuntabilitas, serta membuka ruang partisipasi publik yang luas.

Sejalan dengan pemikiran Miriam Budiardjo, demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang otoritas tertinggi, sehingga mekanisme pengisian jabatan tidak boleh direduksi menjadi sekadar prosedur administratif semata, melainkan harus tetap menjaga esensi kedaulatan rakyat (Rowa & Si, 2015). Namun, kebijakan transisi menuju pemilihan kepala daerah serentak nasional telah memicu pergeseran prinsipil yang berpotensi mengaburkan substansi demokrasi tersebut akibat dominasi pendekatan penunjukan langsung.

Implementasi prinsip demokrasi tersebut kemudian mengalami tantangan serius dalam hierarki yuridis ketika dihadapkan pada ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Kebijakan penyalarsan pemilihan serentak pada November 2024 secara kausalitas menimbulkan kekosongan jabatan (*vacuum of power*) secara masif di ratusan daerah akibat berakhirnya masa jabatan kepala daerah definitif pada tahun 2022 dan 2023 (Derajat Utama & Suhariyanto, 2023). Guna mengatasi kekosongan hukum dan administrasi tersebut, negara memberikan kewenangan atributif kepada pemerintah pusat melalui Pasal 201 ayat (9) dan ayat (10) untuk mengisi jabatan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota melalui mekanisme penunjukan (*appointment*) daripada pemilihan (*election*). Aturan hukum ini secara signifikan mengubah pola pengisian jabatan dari yang semula bersifat politis-demokratis melalui mandat rakyat menjadi bersifat teknokratis-administratif melalui keputusan pejabat pusat (Aldi Pratama et al., 2024).

Pelaksanaan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 melahirkan anomali dalam praktik ketatanegaraan, terutama terkait dengan durasi masa jabatan pejabat yang sangat panjang. Seorang

penjabat kepala daerah yang merupakan pejabat administratif kini memiliki kewenangan yang hampir setara dengan pejabat definitif untuk kurun waktu yang melampaui dua tahun. Kondisi ini berisiko mencederai prinsip demokrasi substansial karena birokrat tersebut mengemban tanggung jawab politik yang besar tanpa adanya dukungan langsung dari rakyat melalui proses pemilihan yang kompetitif. Ketidakhadiran mandat elektoral ini membuat posisi pejabat menjadi rentan terhadap intervensi politik dan kooptasi oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha memanfaatkan celah kekuasaan di masa transisi (Arhdan & Khairani, 2023).

Lebih lanjut, bentuk pengangkatan ini cenderung menggeser orientasi akuntabilitas kepemimpinan daerah dari pola horizontal menuju vertikal. Penjabat kepala daerah berpotensi lebih memprioritaskan pertanggungjawaban kepada atasan yang mengangkatnya, yakni Presiden atau Menteri Dalam Negeri, dibandingkan kepada masyarakat daerah setempat. Fokus pada akuntabilitas vertikal ini dapat menghambat efektivitas pemerintahan daerah yang berorientasi pada kepentingan lokal, karena kebijakan-kebijakan strategis sering kali harus diselaraskan dengan agenda pemerintah pusat demi menjaga stabilitas posisi jabatan. Tanpa adanya mekanisme kontrol yang kuat dari masyarakat, tata kelola pemerintahan di daerah transisi berisiko terjebak dalam kepentingan politik praktis elit pusat daripada pemenuhan aspirasi daerah.

Implikasi dari penggunaan diskresi yang berlebihan tersebut adalah terciptanya defisit transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan daerah. Pengangkatan pejabat yang dilakukan tanpa mengindahkan usulan Gubernur dan DPRD setempat dinilai tidak transparan dan sarat dengan nuansa kepentingan politik transaksional, yang pada akhirnya memicu polemik serta resistensi di tingkat lokal. Ketika seorang birokrat diangkat menjadi pemimpin politik melalui mekanisme penunjukan tertutup dari pusat, loyalitas dan pertanggungjawaban pejabat tersebut secara alamiah akan berorientasi vertikal kepada elit yang mengangkatnya, bukan kepada masyarakat daerah. Kondisi ini memvalidasi argumen bahwa mekanisme pengisian jabatan saat ini lebih mencerminkan kompromi politik elit daripada upaya menjaga kesinambungan pemerintahan yang demokratis.

Sebagai konklusi, praktik pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang terjadi di Pulau Morotai menegaskan bahwa regulasi yang ada saat ini masih menyisakan ruang gelap yang mencederai prinsip demokrasi substansial (Ahmad et al., 2023). Ketiadaan transparansi dalam proses penunjukan tidak hanya menghambat efektivitas roda pemerintahan akibat konflik legitimasi, tetapi juga menempatkan daerah hanya sebagai objek administratif dalam relasi pusat-daerah (Indara et al., 2024). Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi regulasi yang lebih ketat, di mana kewenangan pemerintah pusat harus dibatasi dengan mekanisme checks and balances yang jelas, serta penerapan sistem asesmen yang terbuka dan terukur terhadap para calon pejabat. Langkah ini krusial untuk memastikan bahwa masa transisi pemerintahan tidak dimanfaatkan sebagai arena konsolidasi kekuasaan sepihak, melainkan tetap berjalan dalam koridor otonomi daerah yang bermartabat.

### ***Analisis Mekanisme Penunjukan Pejabat Kepala Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2023 dikaji dari Prinsip Kedaulatan Rakyat***

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan pilar fundamental dalam sebuah negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjamin bahwa kekuasaan tidak bersifat absolut (Budi Prayitno & Prayugo, 2023). Dalam konsepsi ini, hukum diposisikan sebagai perwujudan dari kehendak rakyat, sehingga setiap kebijakan negara harus memiliki basis legitimasi yang kuat dari masyarakat. Tanpa adanya pengakuan terhadap kedaulatan rakyat, otoritas negara akan kehilangan ruh demokratisnya dan cenderung berubah menjadi legalisme formal yang hanya mementingkan kepastian hukum tanpa memedulikan aspek keadilan sosial (Singh & Syahur, 2023).

Kedaulatan rakyat berperan sebagai sumber legitimasi moral yang mendasari berlakunya setiap norma dalam sistem hukum nasional. Dalam tatanan ini, rakyat memberikan sebagian haknya kepada negara melalui kontrak sosial dengan ekspektasi bahwa negara akan melindungi hak-hak dasar warga. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat menuntut agar setiap individu yang menduduki jabatan publik, terutama yang memiliki kewenangan eksekutif yang luas, harus memiliki ikatan tanggung jawab yang jelas kepada rakyat sebagai pemberi mandat tertinggi (Singh & Syahur, 2023).

Perlindungan terhadap hak-hak rakyat memerlukan mekanisme pembagian kekuasaan agar tidak terjadi penumpukan otoritas pada satu lembaga. John Locke, dalam pemikirannya mengenai pemerintahan sipil, membagi kekuasaan negara ke dalam tiga fungsi pokok: kekuasaan legislatif untuk

membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang, serta kekuasaan federatif yang mengatur hubungan luar negeri dan pertahanan. Bagi Locke, pembagian ini merupakan langkah awal untuk memastikan bahwa pemegang kekuasaan tetap bekerja dalam koridor hukum yang ditetapkan oleh wakil rakyat (Fuady, 2014).

Gagasan tersebut kemudian disempurnakan oleh Montesquieu melalui konsep *Trias Politica*, yang menekankan pada pemisahan kekuasaan secara struktural dan fungsional. Montesquieu membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang utama, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dengan tujuan utama untuk mencegah terpusatnya kekuasaan pada satu pihak. Pemisahan ini dipandang sebagai instrumen vital guna mencegah lahirnya tirani dan penindasan, karena setiap cabang kekuasaan dapat saling mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*) demi kepentingan rakyat (Fuady, 2014).

Dalam konteks Indonesia, prinsip kedaulatan rakyat memiliki landasan konstitusional yang sangat eksplisit. Sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, kedaulatan rakyat secara normatif diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat yang dibatasi oleh konstitusi (*constitutional democracy*), di mana kedaulatan tersebut tidak dijalankan secara liar, melainkan melalui mekanisme yang telah diatur oleh hukum tertinggi (Asshiddiqie, 2018).

Makna dari Pasal 1 Ayat (2) tersebut adalah bahwa rakyat bukan hanya berperan sebagai sumber kekuasaan politik sesaat melalui pemilu, melainkan juga sebagai dasar bagi hukum dan konstitusi. Artinya, setiap regulasi yang dibentuk oleh pemerintah, termasuk peraturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah, tidak boleh bertentangan dengan semangat kedaulatan yang dimiliki rakyat. Konstitusi berfungsi sebagai wadah untuk menyalurkan kedaulatan tersebut agar tetap berada dalam jalur pencapaian tujuan bernegara (Chandra SY, 2024).

Persoalan muncul ketika mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah dalam masa transisi dianggap menjauh dari prinsip kedaulatan rakyat. Mekanisme penunjukan langsung oleh pemerintah pusat secara sosiopolitik telah memutus mata rantai mandat langsung yang seharusnya berasal dari aspirasi masyarakat di daerah. Hal ini menciptakan risiko di mana pemerintah daerah kehilangan sifat otonomnya dan berubah menjadi sekadar perpanjangan tangan administratif dari pemerintah pusat, yang pada gilirannya mengabaikan hak politik warga lokal untuk menentukan pemimpinnya (Assyayuti, 2022).

Selain itu, dominasi kekuasaan eksekutif dalam menentukan pejabat daerah berpotensi menimbulkan disfungsi pemisahan kekuasaan. Ketika pemerintah pusat memiliki kewenangan diskresi yang terlalu luas tanpa melibatkan lembaga perwakilan atau lembaga legislatif di daerah secara substantif, maka prinsip *checks and balances* menjadi tidak berjalan (Aunurrahman & Asmara, 2024). Kondisi ini dikhawatirkan akan membangkitkan kembali semangat sentralisme yang pernah menjadi hambatan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia pada masa lalu (Laode Harjudin et al., 2023).

Besarnya kewenangan yang diberikan kepada pejabat kepala daerah tanpa adanya legitimasi elektoral merupakan anomali dalam negara hukum. Pejabat kepala daerah, yang secara status merupakan pejabat administratif (*unelected official*), kini memegang otoritas politik yang hampir setara dengan pejabat definitif hasil pilihan rakyat. Tanpa adanya mandat dari pemilu, legitimasi moral mereka di mata masyarakat menjadi lemah, yang dapat berimplikasi pada rendahnya tingkat kepatuhan publik serta hambatan dalam menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah (Tommy Kusuma et al., 2022).

Menanggapi problematika tersebut, kehadiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 seharusnya menjadi jawaban atas tuntutan transparansi dalam pengisian jabatan strategis tersebut. Namun, apabila dikaji secara mendalam dalam perspektif prinsip kedaulatan rakyat, regulasi ini masih memiliki celah yang memungkinkan dominasi pemerintah pusat tetap terjaga tanpa kontrol publik yang memadai. Meskipun mekanisme pengusulan kandidat kini telah melibatkan DPRD dengan pengajuan tiga nama, keputusan final tetap berada di tangan Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, yang berarti kedaulatan rakyat di daerah hanya bersifat rekomendasi administratif (Aunurrahman & Asmara, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat upaya pendistribusian kewenangan, substansi pemilihan tetap bersifat “penunjukan dari atas” yang belum sepenuhnya mencerminkan mandat rakyat daerah secara utuh (Sugiharta et al., 2024).

Eksistensi peran rakyat dalam pemilihan pejabat kepala daerah seharusnya diwujudkan melalui standar partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) sebagai bentuk perwujudan transparansi pemerintahan. Partisipasi ini tidak boleh hanya dimaknai sebagai keterlibatan formalitas lembaga perwakilan, melainkan harus mencakup keterlibatan aktif masyarakat sipil dalam meninjau rekam jejak, integritas, dan kompetensi para calon pejabat sebelum ditetapkan. Mekanisme seperti uji publik (*fit and proper test*) yang terbuka bagi media dan organisasi masyarakat sipil dapat menjadi filter sosiopolitik yang efektif untuk memastikan bahwa kandidat yang terpilih benar-benar memiliki keberpihakan pada kepentingan lokal, bukan sekadar menjadi perpanjangan kepentingan elit politik pusat (Ahmad et al., 2023).

Kekhawatiran teoretis mengenai pengabaian aspirasi lokal ini terkonfirmasi secara empiris melalui kasus pengangkatan Pejabat Bupati Pulau Morotai, di mana intervensi pemerintah pusat mengesampingkan usulan gubernur dan memicu resistensi publik yang signifikan (Ahmad et al., 2023). Fenomena tersebut menunjukkan bahwa ketiadaan transparansi dan pengabaian terhadap partisipasi masyarakat tidak hanya mencederai prinsip demokrasi, tetapi juga berpotensi menciptakan instabilitas pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, pengikutsertaan masyarakat melalui kanal pengaduan publik atau konsultasi terbuka dalam proses seleksi pejabat menjadi sangat mendesak demi menjamin bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah tetap selaras dengan ruh kedaulatan rakyat yang dijamin oleh konstitusi (Rismahayani & Aprinelita, 2023).

Transparansi dalam proses pemilihan pejabat kepala daerah pada akhirnya akan menjadi instrumen utama dalam memulihkan dan meningkatkan rasa kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap institusi negara. Ketika masyarakat merasa suaranya dipertimbangkan dan dilibatkan dalam proses penentuan pemimpin transisi, akan muncul legitimasi sosiopolitik yang kuat bagi pejabat tersebut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif. Sebaliknya, proses yang tertutup hanya akan memperlebar jarak antara pemerintah dan rakyat, yang berpotensi melahirkan apatisisme politik dan menghambat sinkronisasi program pembangunan di daerah. Penguatan akuntabilitas secara horizontal, yakni kepada masyarakat setempat, melalui mekanisme seleksi yang transparan merupakan langkah krusial untuk memastikan otonomi daerah tetap berjalan secara demokratis meskipun berada dalam masa transisi menuju pemilihan kepala daerah serentak (Sutrisno & Maimory, 2024).

Kebijakan penunjukan ini secara substansial telah mengabaikan posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dan justru mengukuhkan supremasi suara petinggi negara, khususnya Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Hal ini dinilai cacat secara demokratis karena lebih memprioritaskan subjektivitas politik elit pusat dibandingkan mekanisme penunjukan yang transparan dan akuntabel kepada masyarakat daerah. Absennya prosedur penunjukan yang jelas dan objektif menciptakan ruang diskresi yang terlalu lebar bagi penguasa, sehingga proses transisi kepemimpinan di daerah tidak lagi berpijak pada hak suara rakyat, melainkan pada relasi kuasa dan kepentingan administratif pemerintah pusat yang bersifat sentralistik (Kusuma Dewi, 2024).

Dominasi suara eksekutif dalam proses ini merupakan bentuk pengabaian terhadap mandat konstitusional Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penentuan pemimpin daerah tanpa melalui koridor prosedural yang melibatkan rakyat secara langsung bukan hanya melemahkan legitimasi pejabat yang ditunjuk, tetapi juga mencederai hak politik warga negara dalam menentukan masa depan daerahnya sendiri. Kebijakan yang lebih mementingkan suara penguasa di atas suara rakyat menciptakan anomali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di mana prinsip negara hukum seharusnya digunakan untuk melindungi hak-hak demokrasi warga secara substantif, bukan sekadar melegitimasi mekanisme penunjukan yang tertutup.

Sebagai penutup, rekonstruksi terhadap implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 harus diarahkan pada model kepemimpinan yang partisipatif dan terbuka guna menjaga integritas negara hukum. Pejabat kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif sementara tetap harus tunduk pada pengawasan publik yang ketat sebagai pengganti dari mandat elektoral yang absen (Atfalina, 2025). Dengan memberikan ruang bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam mengawasi dan memberikan masukan dalam proses pemilihan, pemerintah secara nyata telah menjalankan amanat Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Langkah ini tidak hanya akan memperkuat legitimasi moral para pejabat, tetapi juga membuktikan komitmen negara dalam

menjaga kedaulatan rakyat tetap berada pada singgasana tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## SIMPULAN

Kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) yang terjadi secara masif di 271 daerah di seluruh Indonesia telah memicu dilema konstitusional yang memperhadapkan kebutuhan administrasi negara dengan prinsip kedaulatan rakyat. Fenomena penolakan DPRD Kabupaten Jayapura terhadap penunjukan Pejabat Bupati yang tidak sesuai dengan usulan daerah menjadi bukti nyata adanya benturan antara mekanisme top-down pemerintah pusat dengan aspirasi lokal yang ada.

Berdasarkan problematika tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016 baru memenuhi standar demokrasi pada level prosedural- administratif demi menjaga keberlangsungan roda pemerintahan di masa transisi, namun secara substantif mekanisme ini telah mencederai hakikat demokrasi karena mengabaikan mandat elektoral langsung dari masyarakat. Mekanisme penunjukan yang diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 cenderung bersifat sentralistik dan mereduksi peran DPRD menjadi sekadar formalitas pengusul nama tanpa kekuatan penentu, sehingga memutus mata rantai pertanggungjawaban kepada rakyat (*downward accountability*) dan mengalihkannya menjadi tanggung jawab hierarkis kepada pemerintah pusat (*upward accountability*). Dengan demikian, kedudukan Pejabat Kepala Daerah sebagai *unelected official* yang memiliki kewenangan setara dengan pejabat definitif tanpa legitimasi pemilihan langsung merupakan sebuah anomali yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas kelancaran proses penyusunan artikel ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Ernawati selaku dosen pembimbing dan rekan penulis (*co-author*) yang telah memberikan arahan, koreksi, dan pandangan hukum yang tajam selama penyusunan naskah ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Civitas Akademika Universitas Esa Unggul dan rekan-rekan mahasiswa yang telah memberikan dukungan moril dan diskusi yang bermanfaat terkait isu reformasi birokrasi dan perizinan digital.

## REFERENSI

- Ahmad, S., Simin, F. A., & Umakaapa, M. H. (2023). Konflik kewenangan pengangkatan pejabat kepala daerah: Kasus pejabat Bupati Pulau Morotai Maluku Utara tahun 2022. *Comserva*, 2. <https://doi.org/10.36418/comserva.v2i09.571>
- Aldi Pratama, A., Tajali Nur, I., & Erwinta, P. (2024). Problematika pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai dampak penetapan pilkada serentak tahun 2024. *Jurnal Hukum Bisnis*, 13(1), 1–3. <https://doi.org/10.47709/hukumbisnis.v13i01.3531>
- Arhdan, S. M., & Khairani. (2023). Urgensi pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi pilkada tahun 2024 menurut peraturan perundang-undangan. *Unes Law Review*, 5(3). <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3>
- Asshiddiqie, J. (2018). *Pengantar ilmu hukum tata negara* (Ed. 2018). Rajawali Pers.
- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah perspektif demokrasi konstitusional. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 7(2). <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art5>
- Atfalina, H. (2025a). *Implementasi kewenangan pejabat wali kota pada masa transisi Pilkada 2024 dalam mewujudkan konsep good governance ditinjau dari Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 (Studi kasus di Pemerintah Kota Cirebon)* [Skripsi]. Universitas Islam Negeri Siber Syekh Nurjati Cirebon.
- Atfalina, H. (2025b). *Implementasi kewenangan pejabat wali kota pada masa transisi Pilkada 2024 dalam mewujudkan konsep good governance ditinjau dari Permendagri Nomor 4 Tahun 2023*

- (Studi kasus di Pemerintah Kota Cirebon) [Skripsi]. Universitas Islam Negeri Siber Syekh Nurjati Cirebon.
- Aunurrahman, Y., & Asmara, G. (2024). Diskresi kewenangan pejabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tahun 2024 menurut hukum positif. <https://setkab.go.id/>
- Budi Prayitno, R., & Prayugo, A. (2023). *Teori demokrasi: Memahami teori dan praktik*. Deepublish.
- Chandra, S. Y., H. (2024). Konsekuensi pemilihan kepala daerah serentak 2024: Perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, 2(1), 161–196. <https://doi.org/10.55292/a2b1se52>
- Derajat Utama, D., & Suhariyanto, D. (2023). Politik hukum pengisian jabatan gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintahan daerah. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 3(4). <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>
- Fatkul Fikri, A. (2025). Pejabat kepala daerah dan tantangan demokrasi lokal: Acting regional heads and the challenges of local democracy. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi*, 7(2). <https://doi.org/10.31289/jipikom.v7i2.6455>
- Fuady, M. (2014). *Teori-teori besar (grand theory) dalam hukum*. Prenada Media.
- Indara, R., Kumci, K., Tugas, P., & Daerah, P. (2024). Problem kewenangan pelaksana tugas (PLT) dalam masa peralihan pemerintahan daerah sebelum dan sesudah pilkada serentak berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, 8(2), 22. <https://doi.org/10.22437/jssh.v8i2>
- Kusuma Dewi, A. (2024). *Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dan hukum positif* [Skripsi]. Institut Agama Islam Negeri Ponorogo.
- Laode Harjudin, La Tarifu, Ridwan, H., & Elwan, L. O. M. (2023). Menggugat penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tanpa pemilihan. *Publicuho*, 5(4), 1355–1366. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.73>
- Ramdani, D. (2022). *Problematika penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024* [Skripsi]. Universitas Islam Indonesia.
- Rismahayani, & Aprinelita. (2023). Tinjauan yuridis pejabat kepala daerah dalam persiapan pemilihan kepala daerah serentak 2024. *Kodifikasi*, 5(1). <https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/kodifikasi/article/view/2885>
- Rivaldo, H. (2024). *Tinjauan yuridis penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak tahun 2024 pasca Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021* [Skripsi]. Universitas Borneo Tarakan. <https://repository.ubt.ac.id/repository/UBT08>
- Rowa, D. H., & Si, M. (2015). *Demokrasi dan kebangsaan Indonesia*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Kementerian Dalam Negeri.
- Singh, R., & Syahur, T. (2023). Teori kedaulatan rakyat berdasarkan konstitusi. 2(7), 2023–2054. <https://repository.uin-suska.ac.id/18498/9/8.%20BAB%20III%202018548IH.pdf>
- Sonya Djehamur, E., Yohanes, S., & Nuban, D. K. E. R. (2025). Penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat dalam hubungan dengan hukum dan demokrasi. *Jurnal Proyuris*, 7.
- Sugiharta, I. R., Fauziyah, F., & Fitri, I. C. (2024). Kontroversi pengisian kekosongan jabatan gubernur dalam perspektif demokrasi di Indonesia. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 1(4), 8. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2260>
- Sutrisno, H., & Maimory, A. A. N. (2024). Implikasi hukum penunjukan pejabat kepala daerah Kabupaten Kampar oleh pemerintah pusat dalam perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah. *Themis: Jurnal Ilmu Hukum*, 82–86. <https://doi.org/10.70437/themis.v1i2.1507>

- Taufiqurrahman. (2024). Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri: Studi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat wali kota. *Lex Renaissance*, 9(1), 85–107. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol9.iss1.art5>
- Tommy Kusuma, M., Rohmah, E. I., & Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. (2022). Kekosongan jabatan dan implikasi sosial yuridis. *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, 2(2). <https://doi.org/10.15642/sosyus.v2i2.200>