

Pengisian Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024: Implikasi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Siti Aminah

Universitas Tanjungpura, Jl. Jenderal Ahmad Yani, Kelurahan Bangka Belitung Darat, Kecamatan Pontianak Tenggara, Kota Pontianak, Kalimantan Barat
E-mail: sitiaminah@hukum.untan.ac.id

* Corresponding Author

 <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.5752>

ARTICLE INFO

Article history

Received: 05 Feb 2026

Revised: 20 Feb 2026

Accepted: 03 Mar 2026

Kata Kunci:

Penjabat Kepala Daerah,
Pilkada Serentak 2024,
Pemerintahan Daerah,
Demokrasi

Keywords:

*Acting Regional Head,
2024 Simultaneous
Regional Elections,
Regional Government,
Democracy*

ABSTRACT

Pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah merupakan konsekuensi yuridis dari kebijakan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak nasional tahun 2024 yang menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di berbagai wilayah di Indonesia. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan hukum dan tata kelola pemerintahan daerah, khususnya terkait mekanisme pengangkatan, legitimasi demokratis, serta batas kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan syarat dan mekanisme pengisian Penjabat Kepala Daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 serta mengkaji implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari buku teks hukum dan artikel jurnal ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan pengisian Penjabat Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 belum mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme, kriteria, dan prosedur pengangkatan, sehingga berpotensi menimbulkan masalah transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas. Selain itu, keterbatasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah berdampak pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pengambilan kebijakan strategis.

The appointment of Acting Regional Heads is a juridical consequence of the national simultaneous Regional Head Elections (Pilkada) in 2024, which resulted in vacancies in regional head positions across various regions in Indonesia. This situation raises legal and governance issues, particularly concerning the appointment mechanism, democratic legitimacy, and the scope of authority of Acting Regional Heads in administering regional government. This study aims to analyze the regulation of requirements and mechanisms for appointing Acting Regional Heads during the transition period of the 2024 simultaneous elections and to examine its implications for the administration of regional government. This research employs normative legal research using statutory and conceptual approaches. Primary legal materials consist of relevant laws and regulations, while secondary legal materials are derived from legal textbooks and scholarly journal articles. The findings indicate that the regulation of Acting Regional Head appointments under Law Number 10 of 2016 does not comprehensively regulate the mechanisms, criteria, and procedures for appointment, thereby potentially creating issues related to transparency, public participation, and accountability. Furthermore, the limited authority granted to Acting Regional Heads affects the effectiveness of regional governance, particularly in making strategic policy decisions.



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

How to Cite: Siti Aminah (2026). Pengisian Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024: Implikasi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, 4(4) 21886-21893. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.5752>

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan instrumen utama dalam negara demokrasi untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam konteks negara hukum yang demokratis, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menjadi sarana legitimasi kekuasaan pemerintahan daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demokrasi dan pemilihan umum merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan, karena pemilihan umum berfungsi sebagai mekanisme penyerahan mandat kekuasaan dari rakyat kepada pemimpin politik yang dipilih secara sah.

Kebijakan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak nasional pada tahun 2024 membawa implikasi konstitusional dan administratif yang signifikan. Tidak adanya penyelenggaraan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya masa transisi pemerintahan daerah yang cukup panjang, sehingga banyak daerah otonom mengalami kekosongan jabatan kepala daerah selama dua hingga tiga tahun. Berdasarkan data, terdapat sedikitnya 271 jabatan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya, terdiri atas gubernur, bupati, dan walikota, yang harus diisi sebelum terselenggaranya Pilkada serentak 2024.

Untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekosongan jabatan kepala daerah tersebut diisi melalui pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Dasar hukum pengisian jabatan ini diatur dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota diangkat sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024.

Pengaturan ini menjadikan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sebagai kebijakan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam skala nasional dan bersifat luar biasa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun memiliki dasar hukum, pengaturan mengenai pengisian Penjabat Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 masih bersifat terbatas. Undang-undang tersebut hanya mengatur kualifikasi formal penjabat, yaitu berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk Penjabat Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk Penjabat Bupati/Walikota, tanpa disertai pengaturan yang komprehensif mengenai mekanisme, prosedur, serta tahapan pengangkatan.

Ketiadaan pengaturan teknis ini mengakibatkan proses pengangkatan penjabat kepala daerah cenderung dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi publik. Selain persoalan mekanisme pengangkatan, kedudukan Penjabat Kepala Daerah juga menimbulkan persoalan legitimasi demokratis. Penjabat Kepala Daerah tidak dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, melainkan merupakan hasil penunjukan oleh pemerintah pusat sebagai bentuk delegasi kekuasaan Presiden. Pola penunjukan ini menempatkan Penjabat Kepala Daerah sebagai pejabat administratif, bukan pejabat politik yang memperoleh mandat langsung dari rakyat. Kondisi tersebut berpotensi memengaruhi tingkat kepercayaan publik dan stabilitas politik di daerah selama masa transisi. Lebih lanjut, pembatasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah juga menjadi persoalan krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pejabat yang memperoleh kewenangan melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis, khususnya yang berdampak pada aspek organisasi, kepegawaian, dan anggaran daerah. Pembatasan ini berpotensi menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama di daerah yang membutuhkan kebijakan strategis untuk menjawab persoalan pembangunan dan pelayanan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, pengisian Penjabat Kepala Daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 tidak hanya merupakan persoalan administratif, tetapi juga menyangkut prinsip demokrasi, kepastian hukum, dan tata kelola pemerintahan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara normatif pengaturan syarat dan mekanisme pengisian Penjabat Kepala Daerah serta menganalisis implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, guna memberikan rekomendasi perbaikan regulasi yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum positif yang mengatur pengisian Penjabat Kepala Daerah pada masa

transisi Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kewenangan Pejabat Kepala Daerah.

Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan demokrasi, legitimasi kekuasaan, kewenangan pemerintahan, dan prinsip *good governance*. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah pandangan para ahli hukum yang relevan guna memperoleh pemahaman teoritis yang komprehensif sebagai dasar analisis.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan. Bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum, hasil penelitian, dan artikel jurnal ilmiah yang membahas pemilihan kepala daerah, pemerintahan daerah, serta pengisian jabatan Pejabat Kepala Daerah. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk membantu penelusuran dan pemahaman istilah hukum.

Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teknik analisis preskriptif-analitis, yaitu menganalisis norma hukum yang ada untuk memberikan argumentasi hukum dan rekomendasi perbaikan regulasi. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma hukum yang bersifat umum ke dalam konteks permasalahan khusus yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Prosedur atau Mekanisme Pengisian Pejabat Kepala Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memberikan atribusi kepada pemerintah untuk mengangkat Pejabat Kepala Daerah Provinsi yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya, Pejabat Kepala Daerah kabupaten/kota yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, sampai dengan dilantiknya Gubernur, Bupati, dan Walikota hasil Pilkada serentak 2024.

Pada dasarnya pengangkatan pejabat (Pejabat) gubernur merupakan kewenangan Presiden sebagaimana yang telah diamanatkan ketentuan Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan pejabat Gubernur dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota”.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa Presiden mempunyai kewenangan atributif yang tidak bisa digantikan oleh pihak lain dalam menetapkan pejabat gubernur. Belum pernah terjadi sebelumnya dan merupakan hal baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak mengatur secara tegas kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Ada tiga peraturan yang bisa menjadi dasar, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Karena itu, perlu dibuat terobosan hukum dalam Peraturan Pemerintah tentang kewenangan dan pelaksanaan tugas untuk Pejabat Kepala Daerah. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945 Pasal 4 ayat (1) *dapat membuat diskresi dan pemberian delegasi kepada Pejabat Kepala Daerah yang diangkat. Delegasi ini diperlukan dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.*

Dengan pendelegasian wewenang, Pejabat Kepala Daerah dapat membuat berbagai kebijakan strategis dan bertanggung jawab atas akibat hukum untuk menjamin efektifitas pengelolaan. Landasan hukum ini juga merupakan alat penting untuk melindungi Pejabat Kepala Daerah dari korupsi. Selain

itu, proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah harus transparan sejak awal, dengan syarat dan prosedur yang jelas.

Menurut Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, mengatur sebagai berikut; Ayat (10) *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Ayat (11) *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Adapun mengenai proses pengangkatan Penjabat Bupati/Walikota yaitu, DPRD mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan Tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan Surat Keterangan Pangkat dan Surat Keterangan Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota.

Adapun makna frasa dari “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” pada penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah adalah hak prerogatif Presiden, sedangkan penugasan Penjabat Gubernur dan Penjabat Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang *Pilkada menyebutkan: Penjabat yang mengisi kekosongan posisi kepala daerah akan memimpin sampai terpilihnya kepala daerah pada Pilkada serentak pada 2024.*

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tersebut juga mengatur mengenai syarat formal Penjabat Kepala Daerah yaitu Pejabat Pimpinan Tinggi Madya untuk penjabat gubernur, sementara Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk Penjabat Bupati/Walikota.

Penjabat Kepala daerah yang diangkat untuk jabatan yang lowong harus memiliki kualitas kepemimpinan yang kompeten. Para Penjabat kepala daerah harus memiliki jiwa kepemimpinan, namun juga harus menjadi sosok yang memahami karakter daerah dengan baik dan memiliki pengakuan publik, karena Pemilihan Umum dan Pemungutan Suara Kepala Daerah 2024 akan dilaksanakan pada waktu yang bersamaan. seorang Penjabat Kepala Daerah yang menuntut stabilitas politik di masyarakat.

Penunjukan penjabat kepala daerah adalah implementasi konsep delegasi (political appointee) kekuasaan Presiden dan bukan konsep pemilihan (election system) kepala daerah. Secara normatif dikatakan sah menjadi penjabat kepala daerah ketika persyaratan sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk Penjabat Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk Penjabat Bupati dan Walikota terpenuhi serta memiliki kompetensi dan disetujui Presiden untuk Penjabat Gubernur dan oleh Mendagri untuk Penjabat Bupati dan Walikota. Pola penunjukan Penjabat Kepala Daerah harus sesuai regulasi dan mempertimbangkan konteks serta sesuai dengan misi dan program pembangunan yang dicanangkan pemerintah daerah, meskipun pertanggungjawaban Penjabat Kepala Daerah kepada Presiden/Mendagri.

Implikasi Pengisian Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pemilihan Kepala Daerah 2024 Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Periode transisi yang cukup lama seperti sekarang ini memang tidak lazim terjadi, tidak heran jika banyak persoalan dan perdebatan bermunculan. Sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya bahwa tidak terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur khusus mengenai mekanisme pengangkatan penjabat dimulai dari pengaturan tentang pencalonan, penjurangan, hingga penetapan calon terpilih, serta pengawasan khususnya dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah yang lowong karena adanya penundaan Pilkada seperti kondisi saat ini. Pengangkatannya hanya dilandaskan pada aturan-aturan yang telah ada yang bukan mengatur khusus mengenai hal tersebut. Ketiadaan aturan ini

telah memunculkan berbagai persoalan dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi ini.

Aturan yang terdapat dalam UU 10/2016 tentang Pilkada hanya mengatur mengenai kualifikasi pejabat yang diangkat yaitu bahwa pejabat Gubernur harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, dan pejabat Bupati/Walikota berasal dari jabatan tinggi pratama, sementara regulasi teknis yang mengatur secara lebih detail tidak tersedia. Pengangkatan pejabat juga tidak dapat didasarkan pada Permendagri 74/2016 juncto Permendagri 1/2018, karena aturan tersebut adalah aturan yang mengatur tentang pengangkatan pejabat pengganti kepala daerah definitif yang sedang cuti kampanye, yang mana sesuai definisi yang telah penulis jabarkan di awal disebut “pejabat sementara (Pjs)” dan bukan aturan khusus yang mengatur mekanisme pengangkatan pejabat (Pj) dalam masa transisi pra pilkada yang menggantikan posisi kepala daerah definitif yang telah habis masa jabatannya. Sehingga tidak dapat disamakan dengan keadaan saat terjadinya kekosongan jabatan ketika kepala daerah yang bersangkutan sedang cuti.

Pengaturan penunjukan pejabat kepala daerah yang tertuang pada Pasal 86 UU 23/2014 disebutkan bahwa : “Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), *Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*”

Namun ketentuan tersebut juga diatur khusus terhadap satu kondisi yaitu di mana kepala daerah definitif sedang diberhentikan sementara yang jika merujuk Pasal 83 ayat (1) UU a quo kepala daerah tersebut diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 tahun.

Tidak dapat dipungkiri kewenangan penunjukan pejabat kepala daerah selama ini memang ada pada pemerintah pusat, namun proses pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi ini tentu tidak dapat menggunakan mekanisme yang sama seperti pengangkatan pejabat ketika kepala daerah definitif sedang cuti kampanye ataupun diberhentikan sementara karena didakwa pidana. Pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan tidak mendasarkan pada aturan khusus yang mengatur tentang pengangkatan pejabat terutama pada masa transisi pra pilkada serentak 2024 mendatang telah memunculkan ragam problematika, seperti tidak terjadi pelibatan masyarakat secara maksimal atau minim partisipasi, serta tidak transparan. Proses yang tidak transparan ini terlihat dari tidak adanya pengumuman atas daftar nama-nama calon pejabat kepala daerah yang diusulkan. Beredarnya nama-nama calon sebelum pelantikan pun bukan resmi berasal dari pemerintah.¹⁵ Persoalan yang timbul ketika proses pengangkatan dilakukan sepihak oleh pemerintah pusat, tanpa didasari aturan yang jelas, serta dilakukan secara tertutup, maka akan dinilai tidak demokratis dan pada praktiknya telah menimbulkan penyimpangan-penyimpangan seperti terjadi pengangkatan pejabat yang berasal dari unsur TNI aktif seperti yang terjadi pada penunjukan pejabat Bupati Seram Bagian Barat.

Pada penunjukan pejabat Bupati Seram Bagian Barat terdapat beberapa hal yang dipersoalkan publik. Pertama, penunjukan dinilai tidak melalui mekanisme yang demokratis. Hal ini disebabkan penunjukan yang dilakukan tidak transparan dan tidak ada informasi yang dapat diakses publik saat proses pengangkatan dilakukan serta tidak ada partisipasi masyarakat sipil di dalamnya. Kedua, pejabat yang diangkat merupakan prajurit TNI aktif yang mana sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menegaskan bahwa prajurit TNI/Polri baru dapat menduduki jabatan pejabat kepala daerah jika yang bersangkutan telah pensiun atau mundur dari jabatannya.

Pejabat yang diangkat tanpa pelibatan masyarakat yang maksimal berdampak pada legitimasinya yang cenderung lemah. Legitimasi dapat diartikan seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan maupun kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin. Legitimasi diberikan sebelum kekuasaan itu dimiliki oleh pemerintah karena tidak mungkin melakukan suatu perintah tanpa memiliki kewenangan untuk memerintah itu sendiri. Oleh karena itu legitimasi menjadi penting karena ia merupakan salah satu modal utama bagi pemangku kekuasaan dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan adanya legitimasi masyarakat akan memberikan kepercayaan penuh bagi pemimpinnya. Hal ini kemudian menjadi modal bagi pembuat kebijakan dalam menjalankan tugasnya dan akan memberikan pengaruh yang besar bagi kestabilan penyelenggaraan pemerintahan.

Pejabat kepala daerah akan menduduki jabatan kepala daerah untuk rentang waktu 2 (dua) sampai 3 (tiga) tahun sehingga bisa dikatakan lamanya masa jabatan tersebut hampir serupa dengan

jabatan kepala daerah definitif yang memperoleh jabatan melalui pemilihan langsung. Ketika jabatan tersebut diduduki untuk waktu yang lama tetapi tidak melalui pemilihan oleh rakyat, terlebih di era pemilihan langsung seperti saat ini, maka lamanya masa jabatan ini tentu berpotensi membawa pengaruh yang signifikan terhadap tingkat akuntabilitas dan akseptabilitas masyarakat terhadap penjabat kepala daerah yang diangkat.

Penjabat kepala daerah yang tidak dipilih langsung oleh rakyat tidak memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat. Hal ini memunculkan kekhawatiran akan jabatan yang tidak didedikasikan untuk rakyat, karena mereka ditunjuk oleh pusat sehingga berpotensi terikat pada kepentingan maupun program-program dari pemberi jabatan. Oleh karena itu jika menjabat dalam jangka waktu yang lama dikhawatirkan jabatan tersebut akan lebih mudah diintervensi oleh kekuasaan di atasnya. Penjabat yang diangkat dikhawatirkan akan lebih mementingkan kepentingan pemberi jabatan dibandingkan dengan rakyat yang dipimpinnya.

Salah satu kasus yang berkaitan dengan potensi terjadinya intervensi kekuasaan adalah kontroversi yang terjadi pada pengangkatan penjabat gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Belum lama sejak menjabat, penjabat kepala daerah DKI Jakarta telah mengeluarkan beberapa keputusan yang menuai kritikan karena bertolak belakang dari kebijakan pejabat sebelumnya. Seperti menghidupkan kembali jabatan deputi gubernur. Hal ini disorot karena jabatan deputi gubernur telah lama kosong sejak kepemimpinan mantan gubernur Anies Baswedan. Penjabat kepala daerah DKI Jakarta juga mencopot jabatan sekretaris daerah DKI Jakarta lalu mengangkatnya sebagai Deputi Gubernur Bidang Pariwisata, hal ini kemudian menuai kritikan dari Forum Komunikasi Anak Betawi (Forkabi) yang mengaku geram dengan keputusan penjabat gubernur DKI Jakarta yang dianggap telah bertindak semena-mena. Selain itu penjabat kepala daerah DKI Jakarta juga menghapus anggaran jalur sepeda yang mencapai Rp. 38 M (tiga puluh delapan miliar rupiah) yang sebelumnya dianggarkan oleh Anies Baswedan.

Selain berpotensi menimbulkan intervensi kekuasaan, legitimasi yang lemah juga berpotensi membuat hubungan penjabat kepala daerah dengan DPRD tidak harmonis. Hal ini didasarkan pada posisi legitimasi antara penjabat kepala daerah dan DPRD yang tidak seimbang, di mana DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat daerah akan memiliki legitimasi yang lebih kuat dibanding penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh eksekutif (pemerintah pusat). Berkaitan dengan hal tersebut dikhawatirkan akan terdapat potensi masalah dalam dukungan DPRD terhadap penjabat kepala daerah misalnya dalam hal persetujuan anggaran terhadap berbagai program pembangunan yang dicanangkan oleh penjabat yang kemudian menyebabkan potensi tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh penjabat dalam jangka waktu yang lama juga memiliki resiko dalam pelayanan publik. Seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya bahwa penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pusat tidak memiliki kewenangan serupa dengan kepala daerah yang memperoleh kursi kepemimpinan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Seperti melakukan mutasi pegawai, melakukan pembatalan perijinan yang dikeluarkan kepala daerah sebelumnya, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan kepala daerah sebelumnya, merumuskan kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan pejabat sebelumnya, serta merumuskan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan kepala daerah sebelumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (1) dan (2) PP 49/2008. Meskipun batasan-batasan ini dapat dikecualikan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, namun pada praktiknya akan terjadi penundaan pelaksanaan kebijakan di daerah dan berpotensi menyebabkan stagnasi pelayanan publik yang kemudian dikhawatirkan akan berdampak pada tidak optimalnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Berkaitan dengan hal ini Mahkamah Konstitusi telah memberikan amanat kepada pemerintah untuk membentuk suatu aturan pelaksana dari Pasal 201 UU 10/2016 terkait mekanisme pengangkatan penjabat. Hal ini disampaikan MK melalui putusan permohonan

uji materil terhadap Pasal 201 UU 10/2016. Setidaknya terdapat 3 (tiga) permohonan uji materil Pasal 201 UU 10/2016. Pada pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, MK menyatakan pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 UU 10/2016 yang berisi tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Dengan aturan turunan tersebut, menurut MK akan tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur, serta jelas, sehingga pengisian posisi penjabat tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Namun sayangnya

pemerintah, dalam hal ini Mendagri tidak kunjung mentaati perintah MK tentang penerbitan aturan pelaksana dengan dalih MK tidak mewajibkan mengeluarkan aturan pelaksana tersebut. Namun hakim konstitusi yang juga merupakan juru bicara MK Enny Nurbaningsih dan juru bicara MK non-perkara Fajar Laksono, menegaskan bahwa putusan MK bukan sekedar rekomendasi, melainkan juga final dan mengikat yang mesti ditindaklanjuti oleh pemerintah.

Tindakan pemerintah yang terus menunda membentuk aturan pelaksana tersebut membuat penyimpangan-penyimpangan dalam penunjukan pejabat kepala daerah tidak terhindari. Hal ini kemudian menambah kekhawatiran bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah dengan rentang waktu yang cukup lama yaitu 2 sampai 3 tahun dikhawatirkan merupakan uraian adanya arus penguatan praktik sentralistik yang dilegalkan melalui undang-undang sekaligus menjadi bukti melemahnya poros desentralisasi dan otonomi daerah.

Kendatipun kewenangan pengisian jabatan pejabat kepala daerah ini ada pada pemerintah pusat, namun tidak seharusnya proses pengisian dilakukan secara tertutup dan dibuat seolah eksklusif hanya melibatkan pejabat negara saja. Sementara masyarakat sipil yang akan menerima dampak langsung dari jabatan kepemimpinan tersebut tidak dilibatkan.

Menurut Lothar Gundling sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra pada pengantarnya dalam buku yang ditulis oleh Joko Riskiyono mengatakan bahwa pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah mempunyai arti penting sebagai upaya democratizing decision making. Sementara Robert Dahl menilai demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi di mana semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk serta dan berperan aktif dalam mendiskusikan masalah-masalahnya dan ikut serta dalam mengambil keputusan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tanpa partisipasi warga masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, sebuah negara tidaklah dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa sumber kekuasaan dalam negara demokrasi ialah rakyat, dan oleh karena itu maka rakyat sendirilah yang harus memilih siapa yang akan menduduki kursi kepemimpinan negara baik di cabang legislatif maupun eksekutif. Ade Kosasih juga berpandangan bahwa terdapat tiga syarat minimal terjaminnya demokrasi dalam penentuan pemimpin daerah (pemilihan kepala daerah). Pertama, setiap individu dalam masyarakat harus diberikan hak yang sama dalam menentukan siapa pemimpinnya. Kedua, pemimpin yang terpilih haruslah berdasarkan kehendak publik. Artinya pemimpin yang terpilih haruslah merupakan putusan bersama, berbasis pada hak individu yang sama sehingga terbentuk legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat baru dapat muncul apabila seorang pemimpin dipilih berdasarkan pilihan mayoritas anggota-anggota masyarakat. Ketiga, terjaminnya kerahasiaan hak pemilih. Hal ini berangkat dari independensi moral setiap individu masyarakat untuk menentukan sendiri nasibnya tanpa diatur dan dipaksakan oleh pihak lain.

Dengan demikian jika pengangkatan pejabat kepala daerah tidak dapat disamakan dengan pemilihan kepala daerah definitif, namun setidaknya pelibatan masyarakat dan pengangkatan yang transparan harus diupayakan. Partisipasi publik dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat diwujudkan dengan memberi peran kepada masyarakat maupun wakilnya (DPRD) untuk turut serta dalam proses pengangkatan pejabat, mulai dari pengajuan nama-nama calon, pengawasan bersama, monitoring dan evaluasi, penilaian (assessment), hingga penunjukan dan pelantikan pejabat. Sementara transparansi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat diwujudkan oleh pemerintah dengan menjalankan proses yang terbuka dan menyediakan akses informasi yang tidak terbatas kepada publik tentang proses yang dilakukan.

Dengan demikian penting bagi pemerintah untuk segera membentuk aturan pelaksana dari Pasal 201 UU 10/2016 untuk mewujudkan pengangkatan pejabat kepala daerah yang sesuai dengan asas negara hukum dan demokrasi. Regulasi yang ada saat ini tidak cukup relevan dan tidak pula demokratis karena pada prosedurnya hanya melibatkan Gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Presiden saja. Pemerintah juga perlu menindaklanjuti Putusan MK yang mengamanatkan bahwa pengisian jabatan pejabat kepala daerah harus transparan dan tidak mengabaikan aspek-aspek penting dalam demokrasi. Hal ini mutlak diperlukan agar tidak terjadi lagi penyimpangan-penyimpangan pada pengangkatan pejabat kepala daerah untuk masa sekarang maupun di masa mendatang.

Masa jabatan pejabat kepala daerah selama 2 sampai 3 tahun juga dikhawatirkan akan menimbulkan potensi disalahgunakan sehingga memerlukan pengaturan yang memuat mekanisme pelaksanaan dan pengawasan yang memadai. Selain itu, pengaturan kewenangan pejabat juga harus

diatur secara tegas, terutama untuk kebijakan strategis yang berdampak pada daerah, mutasi pegawai, dan tindakan yang dapat menimbulkan tuntutan hukum dan laporan dari masyarakat. Hal ini penting karena jabatan tersebut dijabat untuk jangka waktu yang relatif lama, maka kewenangannya perlu diatur secara jelas agar tidak berpotensi abuse of power (penyalahgunaan kekuasaan) maupun stagnasi pelayanan. Dengan demikian PP yang memuat mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah harus segera dibentuk/disusun oleh pemerintah sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 yang mengatur secara menyeluruh serta komprehensif yang dapat dijadikan pedoman pengangkatan, supaya pengisian pejabat kepala daerah terhindar dari kepentingan politik tertentu terlebih kepentingan-kepentingan suksesi Pemilu maupun Pilkada mendatang.

Suatu mekanisme yang transparan dan terukur serta jelas mutlak diperlukan untuk menghindari lobi politik dan kepentingan-kepentingan tertentu mengingat kondisi 101 daerah yang akan dipimpin oleh para pejabat yang telah diangkat pada 2022 ini memiliki kondisi yang secara mayoritas belum menggembirakan. Berdasarkan hasil analisis data sosial ekonomi yang dilakukan oleh litbang Kompas terlihat bahwa sebagian besar daerah tersebut yaitu 64 kabupaten/kota dan 4 provinsi memiliki tingkat kemiskinan di atas rata-rata kemiskinan nasional yaitu sebesar 9.71% begitu juga dengan tingkat pengangguran sekitar 55% daerah memiliki tingkat pengangguran di atas rata-rata nasional yaitu mencapai 6.49%. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi daerah dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahannya khususnya dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Dengan demikian diharapkan pejabat yang diangkat untuk melanjutkan kepemimpinan daerah-daerah tersebut bebas dari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, serta para pejabat diharapkan mampu bersikap netral dan tidak berpihak.

SIMPULAN

Pengisian jabatan kepala daerah oleh pejabat pada masa transisi pra pilkada serentak nasional 2024 mendatang telah menuai persoalan dan dinamika, diantaranya: mekanisme pengangkatan yang dilakukan sepihak oleh pemerintah tidak mendasarkan pada peraturan hukum yang jelas. Ketiadaan acuan yang memadai sebagai dasar pengangkatan mengakibatkan terjadinya pengangkatan pejabat yang dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi, sehingga legitimasi pejabat yang diangkat cenderung lemah. Hal ini kemudian memunculkan kekhawatiran akan timbulnya berbagai macam potensi masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu penting bagi pemerintah untuk segera membentuk aturan pelaksana berupa PP (Peraturan Pemerintah) yang memuat mekanisme yang demokratis sebagai pedoman pengangkatan pejabat kepala daerah yang merupakan tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 sebagaimana amanat Mahkamah Konstitusi, agar pengangkatan pejabat kepala daerah tetap berada dalam koridor negara hukum dan demokrasi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang sudah berkontribusi dalam pelaksanaan penelitian dan penyusunan artikel ini.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2011). Pengantar ilmu hukum tata negara. Rajawali Pers.
- Huda, N. (2014). Hukum pemerintahan daerah. Nusa Media.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2022). Data masa jabatan kepala daerah dan kebijakan pengisian pejabat kepala daerah. Kementerian Dalam Negeri.
- Marzuki, M. L. (2017). Hukum tata negara Indonesia. FH UII Press.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia. (2016). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130.