



as-Shahifah:

Journal of Constitutional Law and Governance, Vol. 4 No. 2 2024: (page 105-124)

ISSN: 2829-4246, E-ISSN: 2829-6206

DOI: <http://doi.org/10.19105/asshahifah.v4i2.16813>

Fenomena Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Ditinjau dari Konsep Demokrasi

Fajar Nur Rimantoro

Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Ampel Surabaya

email: 05020421039@student.uinsby.ac.id

Abstract

In accordance with Article 18 paragraph 4 of the 1945 Constitution, a democratic election is implemented to elect the Governor and Regent or Mayor subsequent to the Amendment. The democratic process in question may involve indirect elections through parliament or direct elections by the people. Law Number 1 of 2015 made it possible for the regional elections to be implemented in all regions at the same time. All Indonesian provinces, regency, and cities will participate in the 2024 regional elections. Because the regional chiefs' terms ended before the 2024 regional elections were held, some provinces, regency, and cities have been governed by Acting Regional chiefs since 2022. Because of the numerous political factors that went into choosing the Acting Regional Head, there was controversy around the appointment. Some individuals believed that the Acting Regional Head's presence went against the democratic ideal. This paper employs normative legal research as its research methodology. The present method for appointing Acting Regional Heads is outlined in Article 201 paragraphs (9), (10), and (11) of Law Number 10 of 2016 and Permendagri Number 1 of 2018. If we apply the democratic concept to the procedure, we may conclude that the appointment of Acting Regional Heads is purely a political choice made by the central government's power brokers and not the result of a public vote.

Author correspondence email: 05020421039@student.uinsby.ac.id

Available online at: <http://ejournal.iainmadura.ac.id/index.php/asShahifah/>

Copyright (c) 2024 by as-Shahifah. All Right Reserved

Keyword:

Acting Regional Head, Regional Head, Democracy.

Abstrak

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Paska Amandemen, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih melalui proses demokrasi. Proses demokrasi yang dimaksud bisa melalui pemilihan dengan menggunakan suara masyarakat secara langsung atau pemilihan tak langsung lewat parlemen. Hadirnya UU Nomor 1 Tahun 2015, pelaksanaan Pilkada mulai dilaksanakan di semua daerah secara bersamaan. Pada Pilkada 2024 ini diikuti oleh semua provinsi dan kabupaten atau kota yang ada di Indonesia. Maka dari itu, ada sebagian provinsi dan kabupaten atau kota yang dipimpin oleh Penjabat Kepala Daerah sejak tahun 2022 karena masa jabatan kepala daerah sudah habis sebelum pelaksanaan Pilkada 2024. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah menimbulkan kontroversi karena banyaknya unsur politik dalam pemilihan Penjabatnya sehingga sebagian orang menilai hadirnya Penjabat Kepala Daerah menyalahi konsep demokrasi. Artikel ini memakai metode penelitian hukum normatif. Mekanisme penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah saat ini ada didalam Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Apabila mengaitkan antara konsep demokrasi dengan mekanisme penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah maka bisa didapatkan kesimpulan bahwa penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah murni keputusan politik para pemegang kekuasaan di pemerintah pusat dan bukan hasil pilihan rakyat.

Kata Kunci:

Penjabat, Kepala Daerah, Demokrasi.

Pendahuluan

Didalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Paska Amandemen, Negara Indonesia termasuk negara dengan sistem pemerintahan republik yang berbentuk kesatuan.¹ Dalam tatanan pemerintahan republik, kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden yang dipilih melalui pemilu. Pelaksanaan pemilu terbagi menjadi dua, yakni pemilu langsung dan pemilu tidak langsung. Pemilu yang dilaksanakan secara langsung adalah pemilihan yang dilakukan dengan cara rakyat memilih sendiri calon pemimpin yang dikehendaki. Sedangkan, pemilu tidak langsung adalah pemilu yang dilakukan secara keterwakilan seperti melalui parlemen. Dalam menjalankan pemerintahan negara, Presiden dibantu oleh para pejabat seperti menteri, staf ahli, kepala lembaga, dan kepala daerah. Kepala daerah di Indonesia ada dua tingkat yakni gubernur yang merupakan kepala daerah ditingkat provinsi dan bupati atau walikota yang merupakan kepala daerah ditingkat kabupaten atau kota.

Kepala daerah ditingkat provinsi dan kabupaten/kota dipilih berdasarkan unsur-unsur demokrasi sepadan dengan isi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Paska Amandemen.² Kalimat “dipilih berdasarkan unsur-unsur demokrasi” diterapkan dengan cara mengadakan pilkada secara langsung yang mana masyarakat memilih calon kepala daerah yang dikehendaki. Disaat era sebelum reformasi, awalnya Gubernur ditunjuk oleh Presiden dari calon yang disetujui oleh DPRD tingkat Provinsi sedangkan untuk Bupati atau Walikota dilantik oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dari kandidat yang disetujui oleh DPRD tingkat Kabupaten atau Kota sesuai dalam isi Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1948 tentang Pemerintah Daerah.³ Pada era demokrasi terpimpin dan orde baru, Gubernur masih dipilih dan dilantik oleh Presiden berdasarkan minimal dua calon Gubernur hasil pilihan DPRD tingkat Provinsi sementara Bupati/Walikota juga masih dipilih dan dilantik oleh Mendagri berdasarkan minimal dua calon Bupati/Walikota hasil pilihan DPRD tingkat Kabupaten/Kota. Kemudian pada awal reformasi diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengubah proses penentuan Kepala Daerah di DPRD yang mana DPRD langsung menetapkan satu pasangan Kepala Daerah beserta Wakilnya lewat mekanisme pengambilan suara yang diselenggarakan oleh anggota DPRD.⁴ Kepala Daerah beserta Wakilnya hasil pilihan DPRD kemudian ditetapkan dan dilantik oleh Presiden/Pejabat yang mewakili Presiden.

Pilkada secara langsung diselenggarakan pertama kali sejak diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 59 ayat (1) UU 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pasangan kepala daerah dicalonkan oleh parpol atau kumpulan parpol. Pada Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan juga mengenai Pilkada diselenggarakan oleh KPU Daerah yang bertanggungjawab kepada DPRD. Pada Pasal 59 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa partai politik atau kumpulan partai politik wajib memberikan kesempatan kepada kandidat yang bukan anggota atau terafiliasi dengan partai politik yang memenuhi persyaratan untuk diajukan menjadi peserta Pilkada.⁵ Beberapa pasal yang telah disebutkan sebelumnya itulah yang menjadi acuan dalam melaksanakan Pilkada secara langsung yang pertama kali diadakan pada tahun 2005. Perkembangan Pilkada semakin membaik sejak dibolehkannya pasangan calon kepala daerah diusung tanpa lewat parpol atau jalur independen yang diterapkan sejak diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2008.⁶

³ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah.

⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Sejak adanya UU Nomor 1 Tahun 2015, pelaksanaan Pilkada mulai dilaksanakan secara serentak. Pilkada serentak diadakan pada tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan 2024.⁷ Dasar hukum pelaksanaan Pilkada terkini terdapat pada UU Nomor 1 tahun 2015, UU Nomor 10 Tahun 2016, dan UU Nomor 6 Tahun 2020. Prosedur pelaksanaan Pilkada 2024 terdapat pada Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024.⁸ Pilkada serentak di seluruh Indonesia pada tahun 2024, diselenggarakan mulai dari tingkat provinsi hingga kabupaten sehingga di beberapa daerah terjadi kekosongan pimpinan yang disebabkan masa jabatan Gubernur/Bupati/Walikota telah habis sebelum pelaksanaan Pilkada 2024. Untuk mengatasi kekosongan pimpinan di daerah maka diangkatlah Penjabat Kepala Daerah yang memimpin suatu daerah sampai batas waktu tertentu. Di beberapa daerah seperti Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Banten, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Kulon Progo, dan beberapa daerah lain telah dipimpin oleh penjabat kepala daerah sejak 2022. Begitu juga pada tahun 2023 juga dilakukan pengangkatan penjabat sementara kepala daerah di beberapa daerah.

Penjabat sementara kepala daerah adalah pemimpin dalam jangka waktu pendek dari suatu daerah yang diangkat untuk memimpin daerah yang mengalami kekosongan pimpinan daerah akibat kepala daerah pertahana sebelumnya yang telah habis masa jabatannya atau alasan-alasan lain yang mengharuskan kepala daerah pertahana melepas jabatannya. Mayoritas pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dilakukan saat awal proses pemilu. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah diatur pada Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016.⁹ Proses pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah berdasarkan pertimbangan tim yang dibentuk pemerintah pusat namun untuk keputusan akhir penunjukkan Penjabat Kepala Daerah tetap berada di Presiden. Untuk Penjabat Gubernur, rekomendasi berasal dari tim yang terdiri dari Kemenpan RB, Kemendagri, BKN, Setneg, dan Setkab

⁷ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

⁸ Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024.

⁹ Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016.

sedangkan rekomendasi Bupati/Walikota berasal dari usulan Gubernur. Penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah mempunyai sisi baik dan sisi buruk. Sisi baik penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah yakni sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan pimpinan daerah akibat penyelenggaraan Pilkada serentak. Sedangkan sisi buruk penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah terletak pada banyaknya unsur politis dalam seleksi Penjabat Sementara Kepala Daerah. Kurangnya transparansi dalam metode seleksi Penjabat Sementara Kepala Daerah yang dilakukan pemerintah pusat menimbulkan kecurigaan bahwa orang yang terpilih menjadi Penjabat Kepala Daerah adalah orang-orang yang memiliki kepentingan terkait Pilkada. Selain itu, Penjabat Kepala Daerah mencederai demokrasi yang selama ini diterapkan sejak Indonesia merdeka karena Penjabat Kepala Daerah ditunjuk oleh pemilik kekuasaan yakni Presiden sedangkan dalam demokrasi pemimpin itu dipilih dan berasal dari rakyat.

Berdasarkan permasalahan yang telah disebutkan, maka penulis ingin menulis artikel yang berjudul “Fenomena Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Ditinjau dari Konsep Demokrasi”. Tujuan penulisan artikel ini untuk mengetahui korelasi penunjukan Penjabat Kepala Daerah dengan konsep demokrasi.

Metode

Artikel ini memakai penelitian hukum normatif sebagai metode penelitiannya. Peter Mahmud Marzuki pernah mengungkapkan bahwa penelitian hukum normatif ialah proses menentukan aturan, teori, dan prinsip hukum untuk memecahkan masalah hukum. Jadi bisa disimpulkan bahwa penelitian hukum normatif ialah jenis penelitian hukum yang memakai bahan pustaka sebagai sumber data.¹⁰

Penelitian hukum normatif memiliki sebutan lain yakni penelitian doktrinal karena konsep hukum wajib selaras dengan isi undang-undang.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), 35.

Selain itu, konsep hukum dalam penelitian hukum ini adalah norma yang menjadi pedoman manusia dalam berperilaku. Untuk menganalisis masalah yang dibahas dalam penelitian hukum ini, bahan kajian pustaka antara lain peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan konsep hukum digunakan sebagai data dasar/primer.¹¹

Hasil dan Pembahasan

Mekanisme Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Saat Ini

Kata "Pejabat" selalu terkait dengan kata "Penjabat". Pejabat memiliki makna yakni individu yang mendapatkan kedudukan/jabatan atau individu yang sedang memangku pangkat, tahta, kedudukan atau jabatan. Jadi bisa disimpulkan bahwa individu yang memegang jabatan disebut pejabat, sedangkan penjabat adalah individu yang hanya bertugas sementara.¹²

Regulasi mengenai pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah ada didalam Pasal 201 ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang kemudian direvisi dengan menerbitkan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Isi dalam regulasi tersebut menjelaskan bahwa para Penjabat Sementara Gubernur, Penjabat Sementara Bupati, dan Penjabat Sementara Walikota mengisi jabatan pimpinan daerah lowong karena masa jabatannya habis ditahun 2022 dan 2023 sampai terpilihnya pimpinan daerah definitif hasil Pilkada serentak tahun 2024. Untuk syarat-syarat pengisian Penjabat Sementara Gubernur dimuat dalam Pasal 201 ayat (10) yang berisi tentang pengisian Penjabat Sementara Gubernur diambil dari Pimpinan Tinggi Madya. Pimpinan Tinggi Madya adalah jabatan yang terdapat pada instansi Kementerian atau Lembaga Negara yang setara dengan jabatan struktural eselon I. Jabatan yang termasuk dalam kategori Pimpinan Tinggi Madya antara lain Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal, Sekretaris Jenderal, Staf Ahli

¹¹ Monograf Ediwarman, *Metode Penelitian Hukum* (Medan: Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi, 2011), 94.

¹² Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, No. 1, Juli 2022, 64.

Menteri, Wakil Kepala Badan, Sekretaris Utama Badan, dan Kepala Deputy suatu Badan. Sedangkan, kriteria pengisian Penjabat Sementara Bupati/Walikota dimuat dalam Pasal 201 ayat (11) yang berisi tentang pengisian Penjabat Sementara Bupati/Walikota diambil dari PNS dengan pangkat Pimpinan Tinggi Pratama. Pimpinan Tinggi Pratama adalah jabatan yang terdapat pada instansi Pemerintah Daerah dan Kementerian yang setara dengan jabatan struktural eselon II. Jabatan yang termasuk dalam kategori Pimpinan Tinggi Pratama antara lain Kepala Badan atau Dinas tingkat Kabupaten atau Kota, Inspektur Kementerian, Sekretaris Deputy suatu bidang di lingkup Kementerian, dan Asisten Deputy suatu bidang di lingkup Kementerian.

Penjabat Sementara Bupati dan Penjabat Sementara Walikota berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 diusulkan oleh Gubernur dan ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Didalam Pasal 4 ayat (3) pada Permendagri yang sama menyatakan bahwa Penjabat Sementara Bupati dan Penjabat Sementara Walikota diisi oleh Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi. Penjabat Sementara Gubernur berdasarkan Pasal 4 ayat (2) diisi oleh Pejabat Pimpinan Tinggi Madya Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Pusat. Pada Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Penjabat Sementara Gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Pasal-pasal tersebut menjadi dasar hukum yang kuat bagi negara untuk menetapkan Penjabat Sementara Kepala Daerah.¹³

Prajurit TNI dan anggota Polri dapat dilantik menjadi Penjabat Sementara Kepala Daerah asalkan individu tersebut mengundurkan diri dari dinas TNI atau Polri. Berdasarkan Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri menjelaskan bahwa anggota Polri bisa mendapatkan jabatan selain di dinas kepolisian apabila individu tersebut

¹³ Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)*, Vol. 2, No.1, Juli 2022, 63-65.

mengundurkan diri dari dinas kepolisian.¹⁴ Jabatan selain di kepolisian adalah jabatan yang tidak berhubungan dengan kepolisian. Bagi pasukan TNI, pada Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI menyebutkan bahwa tentara aktif cuma bisa mendapatkan jabatan-jabatan tertentu berdasarkan permintaan lembaga terkait dan tentara tersebut bisa mendapatkan jabatan sipil setelah individu tersebut mengundurkan diri dari dinas TNI.¹⁵ Penjabat Sementara Kepala Daerah termasuk jabatan politis dan jabatan sipil sehingga prajurit TNI harus mengundurkan diri dari dinas TNI agar bisa menduduki jabatan tersebut.

Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah menjadi sorotan khalayak luas masyarakat Indonesia. Hal tersebut disebabkan karena demi menyeragamkan masa jabatan Kepala Daerah dengan menyelenggarakan Pilkada secara bebarengan pada tahun 2024 maka di beberapa daerah terjadi kekosongan pimpinan daerah definitif karena masa jabatan yang telah habis. Ditahun 2022 saja ada 101 Pimpinan Daerah yang masa jabatan habis apalagi tahun 2023 ada 170 Pimpinan Daerah yang masa jabatan habis sehingga dari 552 Daerah yang terdapat di Indonesia ada 271 Daerah yang dinahkodai oleh Penjabat Sementara Kepala Daerah yang proses pemilihannya dinilai kurang transparan bagi masyarakat luas dan sebagian Penjabat dianggap memiliki keterkaitan politik dengan penguasa.¹⁶

Salah satu kontroversi pengangkatan Penjabat Kepala Daerah adalah pengangkatan Perwira TNI yang masih aktif menjadi Penjabat Bupati. Hal tersebut terjadi di Kabupaten Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku pada tahun 2022 saat Kepala BIN Sulawesi Tengah, Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin diangkat menjadi Penjabat Sementara Bupati.¹⁷ Pengangkatan Penjabat Bupati tersebut jelas menyalahi regulasi yang terdapat dalam UU TNI dan UU ASN serta mengindikasikan kuatnya

¹⁴ Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

¹⁵ Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI.

¹⁶ Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)*, Vol. 2, No.1, Juli 2022, 63.

¹⁷ Erik Prasetya, "Perwira TNI jadi penjabat kepala daerah," Terakhir diubah 26 Mei 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>.

kontrol pemerintah pusat ke daerah. Selain itu, mengangkat Perwira TNI aktif dalam jabatan politis mencederai semangat reformasi yang digaungkan sejak 1998 yakni menghilangkan dwifungsi ABRI. Netralitas TNI/Polri semakin dipertanyakan apabila ada Perwira TNI/anggota Kepolisian aktif menduduki jabatan sipil seperti Penjabat Sementara Kepala Daerah ini.

Tidak transparannya penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah terjadi di Kabupaten Pulau Morotai saat penunjukkan Sekkab Pulau Morotai, Muhammad Umar Ali menjadi Penjabat Sementara Bupati Pulau Morotai pada tahun 2022. Hal tersebut berawal dari Gubernur Maluku Utara mengajukan 3 nama untuk menjadi Penjabat Bupati Pulau Morotai ke Kemendagri. Tiga nama yang diajukan merupakan pejabat di Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Apabila merujuk pada pasal yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya maka tindakan Gubernur Maluku Utara sudah benar. Akan tetapi, tiba-tiba Bupati Pulau Morotai saat itu, Benny Laos juga mengajukan Sekkab Pulau Morotai, Muhammad Umar Ali ke Kemendagri.

Usulan yang dilakukan oleh Benny Laos tidak sesuai aturan yang dianut terkait penunjukkan Penjabat Kepala Daerah. Berdasarkan isi dari Pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, Bupati pertahana tidak punya legalitas untuk mengusulkan Penjabat Sementara Bupati penggantinya. Usulan Penjabat Bupati yang dilakukan oleh Benny Laos dinilai sebagai ajang untuk mengamankan kepentingan politiknya di Pilgub Maluku Utara 2024.

Akan tetapi, ada celah didalam isi Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang bisa dijadikan pedoman pembenaran atas perbuatan yang dilaksanakan oleh Benny Laos yakni pada Pasal 5 ayat (3) berisi tentang Menteri dapat melantik langsung Penjabat Sementara Bupati/Walikota tanpa usul Gubernur bagi pengecualian untuk melakukan kepentingan strategis nasional. Kemungkinan pasal tersebut digunakan oleh Benny Laos dalam mengajukan calon Penjabat Bupati ke Kemendagri dengan alasan Kabupaten Pulau Morotai termasuk wilayah strategis nasional. Apabila usulan Gubernur diabaikan dan Mendagri mengangkat langsung

Penjabat Bupati/Walikota maka hal tersebut mengindikasikan desentralisasi tidak berjalan optimal dan pemerintah pusat mengabaikan aspirasi daerah.

Permasalahan dalam penunjukan Penjabat Sementara Kepala Daerah di Kabupaten Pulau Morotai bukan satu-satunya permasalahan yang terjadi tetapi juga terdapat di beberapa wilayah seperti Kabupaten Kepulauan Mentawai di Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Buton Tengah, Kabupaten Buton Selatan serta Kabupaten Muna Barat di Provinsi Sulawesi Tenggara. Akibat dari hal tersebut adalah adanya ancaman dari Gubernur Sulawesi Tenggara dan Gubernur Maluku Utara yang tidak mau melantik Penjabat Bupati hasil usulan Mendagri sedangkan Gubernur Sumatera Barat masih mau melantik Penjabat Bupati tersebut. Kedua gubernur tidak mau melantik Penjabat Bupati karena para pejabat tersebut bukan usulannya dan merasa usulannya diabaikan oleh Mendagri. Dengan adanya ancaman dari kedua Gubernur tersebut ditakutkan akan menghambat kinerja Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota karena tidak ada keserasian antara Gubernur dengan Bupati/Walikota.¹⁸

Adanya kontroversi terkait pengangkatan Penjabat Kepala Daerah disebabkan oleh aturan yang digunakan pemerintah pusat yang masih belum jelas mengatur penunjukan Penjabat Sementara Kepala Daerah serta otoritas pusat yang belum mengeluarkan aturan tentang Penunjukan Penjabat Sementara Kepala Daerah pasca adanya Putusan MK Nomor 67/PUU-XX/2021¹⁹ dan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang mengatur bahwa hanya purnawirawan TNI/Polri yang bisa menjadi Penjabat bukan Prajurit TNI/anggota Kepolisian aktif. Pemerintah Pusat masih bersikukuh berpedoman pada UU Nomor 10 Tahun 2016 yang berisi tentang Prajurit TNI/anggota Kepolisian yang menjabat pada struktur Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama atau

¹⁸ Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSZH)*, Vol. 2, No.1, Juli 2022, 65-66.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XX/2021.

Madya di luar struktur TNI/Polri dapat menjadi Penjabat²⁰ dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang jelas sudah tidak cocok dengan kondisi Indonesia yang saat ini menyongsong Pilkada serentak seluruh daerah pada tahun 2024.

Kaitan Antara Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dengan Konsep Demokrasi

Demokrasi secara makna berarti kekuasaan yang berasal dari rakyat. Dengan begitu, rakyat mencetuskan peraturan yang memihak pada mereka dan rakyat juga yang melaksanakan peraturan itu. Agar semua itu dapat diimplementasikan, maka ada regulasi yang mengikat semua masyarakat yang menjadi pedoman dalam menjalankan negara. Peraturan dasar itu biasa disebut dengan konstitusi. Di Indonesia, konstitusi tertinggi adalah UUD 1945 Paska Amandemen dan isi didalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Paska Amandemen dijelaskan bahwa kedaulatan ada dipihak rakyat dan diterapkan berdasarkan UUD sehingga Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara demokrasi. Menurut Sri Soemantri, sejak Indonesia merdeka konstitusi Indonesia menganut demokrasi pancasila karena pancasila adalah dasar negara Indonesia. Demokrasi pancasila menganut *indirect democracy* yakni pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.²¹

Pada awalnya, demokrasi diterapkan di negara kota Yunani pada sekitar tahun 450 Sebelum Masehi dan Athena di sekitar tahun 350 Sebelum Masehi. Sosok pakar negara dari Athena, Pericles mengungkapkan ciri-ciri demokrasi terdiri atas: (1) pemerintahan yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung tanpa diwakilkan; (2) adanya persamaan derajat didepan hukum; (3) menerima keberagaman yang ada dalam masyarakat (pluralisme); dan (4) adanya kebebasan individu dalam segala aspek. Demokrasi mengalami perkembangan mulai dari abad ke 15

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

²¹ Sri Soemantri, Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN (Bandung: Tarsito, 1976), 37.

dengan adanya pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya seperti pemikiran tentang kekuasaan yang dicetuskan oleh Niccolo Machiavelli dan pemikiran tentang pembagian kekuasaan dan perjanjian sosial yang diinisiasi oleh John Locke dan Thomas Hobbes.²²

Kemudian konsep demokrasi berkembang menjadi lebih modern pada abad ke 19 yang didorong keinginan untuk membatasi kekuasaan raja yang absolut dan melindungi hak-hak masyarakat. Kemudian konsep demokrasi dikembangkan dalam negara dengan adanya *Welvaarstaat* yang menggantikan *Nachwachestaat*. *Welvaarstaat* adalah konsep negara yang memiliki tujuan utama yakni menyejahterakan masyarakat sedangkan *Nachwachestaat* adalah konsep negara yang mengutamakan ketertiban dan keamanan.²³

Dengan semakin berkembangnya pemikiran mengenai penerapan demokrasi dalam bernegara maka terciptalah konsep negara hukum demokrasi (*Demokratische Rechtsstaat*). Negara hukum demokrasi mempunyai makna yakni negara memiliki prinsip negara hukum dan demokrasi. Selain itu, tujuan dari konsep negara hukum demokrasi adalah mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum yang dilaksanakan melalui demokrasi. Demokrasi yang dimaksud disini melibatkan pendapat rakyat saat penentuan kebijakan. Dari penjelasan diatas bisa disimpulkan bahwa konsep negara hukum demokrasi adalah hukum yang membatasi dan mengatur kekuasaan pemerintah dengan kedaulatan rakyat.

Dalam menjalankan negara hukum pada masa sekarang baik penganut *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* harus menegakkan hukum berdasarkan teori demokrasi yang disebabkan oleh teori supremasi hukum dikembangkan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Karena individu

²² Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983), 19-20.

²³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1997), 77.

atau kelompok tertentu tidak boleh menggunakan kekuatan untuk menetapkan, menafsirkan, membentuk, dan menegakkan hukum.²⁴

R. M. Maclever berpendapat mengenai konsep negara bahwa negara adalah suatu kumpulan yang menyelenggarakan hubungan sosial dan untuk mencapai tujuan ini pemerintah pusat dibantu oleh persatuan komunitas. Kemudian C.F Strong seorang ahli konstistusi yang berasal dari Inggris pernah mengemukakan pendapat bahwa kehadiran negara bukan sekedar perkumpulan suatu golongan atau suatu perkumpulan organisasi pekerjaan atau menjadi mediator diantara tujuan-tujuan yang saling berseberangan melainkan kehadiran negara adalah untuk masyarakat bukan sebaliknya.²⁵ Namun masyarakat belum mesti bisa menjalankan urusannya sendiri tanpa adanya peraturan dan ketetapan walaupun masyarakat yang hidup di suatu negara memiliki peradaban yang sangat maju.

Demokrasi berkembang seiring dengan pertumbuhan dan kemajuan peradaban rakyat. Semakin besar tingkat kemajemukan masalah dalam kehidupan rakyat maka semakin sulit demokrasi dijalankan. Konsekuensi dari tingginya masalah dalam masyarakat saat menjalankan demokrasi adalah menipisnya peluang partisipasi masyarakat secara langsung dalam pembuatan kebijakan yang tergantikan dalam sistem perwakilan.²⁶

Dalam konteks demokrasi Indonesia saat ini, setelah era orde baru, demokrasi di tingkat pusat kembali hidup dengan adanya Pemilu legislatif yang diikuti oleh banyak partai yang dibentuk oleh masyarakat sendiri kemudian dilanjutkan dengan adanya Pemilu Presiden yang mana Presiden dipilih oleh masyarakat secara langsung. Begitu juga di tingkat

²⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum* (Bandung: Alumni, 1993), 13.

²⁵ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara* (Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama, 2014), 169.

²⁶ Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 6.

daerah, otonomi daerah semakin membaik dengan adanya desentralisasi kekuasaan dan dalam konteks pilkada, masyarakat memilih secara langsung kepala daerahnya sehingga menghidupkan demokrasi di tingkat daerah. Presiden dan Kepala Daerah pilihan masyarakat dapat memperkuat legitimasi dalam menjalankan pemerintahan.

Kepala daerah pilihan masyarakat diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dalam menjalankan pemerintahan daerah seperti membuat kebijakan yang tepat sasaran dan melaksanakan kebijakan tanpa ada intervensi berlebih. Selain itu, efektivitas pemerintahan dapat diterapkan dengan membuat birokrasi yang efisien dengan cara pengangkatan dan rotasi ASN secara bergilir sesuai dengan kompetensinya. Apabila efektivitas pemerintahan daerah bisa dilaksanakan dengan baik maka akan mempengaruhi efektivitas pemerintahan negara. Hal tersebut sesuai dengan pendapat J. Kaloh yang menyatakan bahwa baik tidaknya pemerintahan pusat berlandaskan pada baik tidaknya pelaksanaan pemerintahan lokal di daerah yang berarti bahwa keberhasilan dalam memimpin regional menentukan kesuksesan kepemimpinan di pemerintah pusat dan berlaku juga sebaliknya.²⁷

Apabila mengaitkan antara konsep demokrasi dengan mekanisme penunjukan Penjabat Sementara Kepala Daerah maka bisa dipastikan bahwa penunjukan Penjabat Sementara Kepala Daerah murni keputusan politik para pemegang kekuasaan di pemerintah pusat dan bukan hasil pilihan rakyat. Penjabat Kepala Daerah yang berasal dari birokrasi menimbulkan kemungkinan terseret dalam arus politik dengan menjadi “pelayan” bagi orang yang mengajukan dirinya menjadi penjabat bukan sebagai “pelayan masyarakat luas”. Apalagi menjelang Pilkada serentak, kemungkinan terjadinya pelanggaran pemilu seperti pelanggaran netralitas ASN dan praktik politik uang di seluruh daerah akan semakin terjadi apabila Penjabat menjadi alat politik bagi kepentingan pemilu. Dari data yang berasal dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) terdapat 2.007 pelanggaran netralitas ASN selama Pilkada serentak tahun 2020.

²⁷ Dio Ekie Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah,” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, No. 1, Juli 2022, 62.

Penunjukkan Pejabat Kepala Daerah bisa menghambat kinerja Pemerintah Daerah karena kewenangan Pejabat yang terbatas. Menurut Soni Sumarsono, Mantan Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, Pejabat Kepala Daerah tidak bisa memutuskan sendiri kebijakan strategis seperti penerbitan izin baru atau perubahan APBD. Penunjukkan Pejabat Kepala Daerah juga rentan dengan terjadinya politik transaksional yang dilakukan oleh ASN-ASN yang berambisi mengisi posisi tersebut sehingga perlu ada transparansi dalam mekanisme pemilihan Pejabat Kepala Daerah.

Menurut Despan Hariansah, peraturan tentang Pejabat Kepala Daerah masih terdapat beberapa kelemahan antara lain didalam UU Pemerintahan Daerah maupun UU Pilkada belum mengatur secara eksplisit tentang prosedur pemilihan Pejabat Sementara Kepala Daerah sehingga saat ini prosedur pemilihan Pejabat Sementara Kepala Daerah mengacu peraturan yang dikeluarkan oleh Kemendagri yakni Pejabat Gubernur ditunjuk oleh Mendagri sedangkan Pejabat Bupati/Walikota diusulkan oleh Gubernur dan dipilih oleh Mendagri.

Apabila proses pemilihan masih seperti itu maka akan memunculkan masalah legitimasi. Masalah legitimasi ini terjadi karena kepala daerah merupakan jabatan yang termasuk jabatan politik, sama seperti presiden dan anggota legislatif sehingga seharusnya proses pemilihan kepala daerah baik kepala daerah tetap maupun pejabat sementara kepala daerah melibatkan proses politik di daerah. Hal tersebut dilakukan demi menghindari praktik pengambilan keputusan sepihak dari Pemerintah Pusat dan menampung aspirasi daerah. Selain itu, proses pemilihan kepala daerah baik kepala daerah tetap dan pejabat sementara kepala daerah harus berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Paska Amandemen sehingga secara tersurat UUD 1945 mengamanatkan bahwa kepala daerah itu dipilih bukan ditunjuk.

Pada dasarnya, peraturan mengenai pengangkatan Pejabat Kepala Daerah tidak berlandaskan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Paska Amandemen karena dalam pasal itu disebutkan bahwa pemilihan pimpinan daerah wajib dilaksanakan dengan menganut paham demokrasi.

Frasa “paham demokrasi” dalam Pasal tersebut hanya merujuk kepada masyarakat memilih secara langsung kepala daerahnya dan kepala daerah yang ditentukan oleh DPRD sehingga belum ada pengangkatan kepala daerah berdasarkan ditunjuk langsung oleh Menteri. Akan tetapi menurut Khairul Fahmi, peneliti pemilu Universitas Andalas menyatakan bahwa peraturan tentang pengangkatan Penjabat Kepala Daerah masih bisa dibenarkan demi terselenggaranya pilkada berbarengan pada tahun 2024 seperti yang termuat dalam UU Nomor 10 Tahun 2016. Ada pertimbangan untuk pembenaran tersebut yakni pengangkatan Penjabat Kepala Daerah hanya sekedar mengisi lowongnya jabatan kepala daerah yang berhenti dalam masa jabatan atau masa jabatan kepala daerah sebelumnya telah habis tetapi pelaksanaan Pilkada ditunda.

Maka dari itu, tata cara penunjukkan Penjabat Sementara Kepala Daerah saat ini sudah tidak relevan apabila memakai regulasi saat ini karena regulasi tersebut dibuat untuk penunjukan Penjabat Sementara dalam jangka waktu yang sebentar tidak sampai bertahun-tahun sedangkan saat ini Pilkada seluruh daerah diadakan ditahun yang sama yakni 2024 sehingga seharusnya ada regulasi yang baru terkait pengganti sementara kepala daerah yang habis masa jabatan. Regulasi yang lama terlalu berbau politis karena pengisian Penjabat Bupati/Walikota berdasarkan usulan Gubernur yang kemudian disetujui oleh Mendagri serta Penjabat Gubernur yang hanya melibatkan Mendagri dan Presiden tanpa melibatkan aspirasi masyarakat sehingga Penjabat Kepala Daerah yang dipilih tidak mencerminkan demokrasi dan Pancasila yang dianut di Indonesia. Hal tersebut mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap Penjabat Sementara Kepala Daerah dan Penjabat Sementara Kepala Daerah bekerja demi kepentingan politik sehingga menghambat kinerja pemerintah daerah.²⁸

Untuk menghindari terpilihnya Penjabat Kepala Daerah yang memiliki keterikatan politik, kedepannya diharapkan ada peraturan yang

²⁸ Syarifuddin Usman, “Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)” *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)*, Vol. 2, No. 1, Juli 2022, 69-72.

lebih jelas dan ketat mengenai persyaratan dan pemilihan Penjabat Kepala Daerah seperti mengadakan seleksi terbuka pencalonan Penjabat Sementara Gubernur, Penjabat Sementara Bupati, dan Penjabat Sementara Walikota sehingga masyarakat mengetahui dan memberikan masukan terkait para calon Penjabat serta meminimalisir praktik politik secara sembunyi-sembunyi. Hal tersebut dilakukan demi menghasilkan Penjabat yang menjalankan Pemerintahan Daerah tanpa intervensi pihak lain.

Kesimpulan

Pejabat adalah seseorang yang sedang memegang jabatan sedangkan penjabat adalah seseorang yang hanya menjabat sementara waktu. Penjabat Sementara Kepala Daerah adalah pemimpin sementara yang ditunjuk oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan pimpinan daerah yang masa jabatannya telah habis sampai terpilihnya kepala daerah hasil pilkada. Mekanisme pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah dimuat dalam Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Penjabat Gubernur ditunjuk dari PNS dengan pangkat Pimpinan Tinggi Madya. Penjabat Gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Penjabat Bupati/Walikota ditunjuk dari PNS dengan pangkat Pimpinan Tinggi Pratama. Penjabat Bupati/Walikota diusulkan oleh Gubernur dan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri. Prajurit TNI dan anggota Polri boleh dilantik menjadi Penjabat Sementara Kepala Daerah asalkan individu tersebut mengundurkan diri dari dinas TNI atau Polri. Dasar hukum hal tersebut terdapat pada Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah menjadi sorotan khalayak luas masyarakat Indonesia karena proses pemilihannya dinilai kurang transparan bagi masyarakat luas dan sebagian Penjabat dianggap memiliki keterkaitan politik dengan penguasa.

Apabila mengaitkan antara konsep demokrasi dengan mekanisme pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah maka dapat dipastikan

murni sebuah keputusan politik bukan hasil dari pilihan rakyat sehingga menyalahi konsep demokrasi dalam menentukan pemimpin. Demokrasi secara makna berarti kekuasaan yang berasal dari rakyat. Di Indonesia, konstitusi tertinggi adalah UUD 1945 Paska Amandemen dan isi dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Paska Amandemen menjelaskan bahwa kedaulatan ada di pihak rakyat dan diselenggarakan berdasarkan UUD sehingga Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara yang menganut paham demokrasi. Pada kondisi demokrasi Indonesia saat ini, otonomi daerah semakin membaik dengan adanya desentralisasi kekuasaan dan dalam konteks pilkada, pimpinan daerah dipilih langsung oleh masyarakat sehingga menghidupkan demokrasi di tingkat daerah. Tapi di Indonesia saat ini, Penjabat Sementara Kepala Daerah yang ditunjuk dapat berasal dari birokrat dan militer yang mengakibatkan timbulnya kemungkinan terseret dalam arus politik dengan menjadi “pelayan” bagi orang yang mengajukan dirinya menjadi penjabat bukan sebagai “pelayan masyarakat luas”. Untuk menghindari terpilihnya Penjabat Sementara Kepala Daerah yang memiliki keterikatan politik, kedepannya diharapkan ada peraturan yang lebih jelas dan ketat mengenai persyaratan dan pemilihan Penjabat Kepala Daerah.

Daftar Pustaka

- Ediwarman, Monograf. *Metode Penelitian Hukum*. Medan: Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi, 2011.
- Fatah, Eef Saefullah. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni, 1993.
- Hardjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1997.
- Macridis, Roy C. *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*. Toronto: Little, Brown and Company, 1983.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana

- Prenada Group, 2007.
Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XX/2021.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.
Prasetya, Erik. "Perwira TNI jadi penjabat kepala daerah."
Terakhir diubah 26 Mei 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>.
Ramanda, Dio Ekie. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* 6, No. 3 (2022): 61-68.
Sibuea, Hotma P. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama, 2014.
Soemantri, Sri. *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito, 1976.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.
Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat