

Polemik Hukum Penunjukan Pejabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Meri Yarni¹, Kosariza², Irwandi³, Juanson⁴, Herma Yanti⁵, A. Yuli Taufani⁶

^{1,2,3,4}Fakultas Hukum Universitas Batanghari

⁵Fakultas Hukum Universitas Batanghari

⁶Fakultas Hukum Institut Agama Islam Muhammad Azim

Correspondence: meri_yarni@unja.ac.id; kosarizanoer@yahoo.co.id; Irwandi58@yahoo.com; 11juanambar@gmail.com; hermayanti67@gmail.com; ivantauvani@gmail.com

Abstrak. Penunjukan dan implementasi pejabat kepala daerah guna mengisi kekosongan pejabat kepala daerah definitif karena penundaan pemilihan kepala daerah (pilkada) di 271 daerah di Indonesia telah menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pasal 201 UU Nomor.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menjadi dasar hukum penunjukan pejabat kepala daerah tersebut, telah dilakukan uji materi yang menghasilkan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022. Sumber data dalam penulisan ini dari bahan hukum yang diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara yuridis normatif. Penundaan Pilkada tahun 2022 dan 2023 masih menimbulkan polemik. Berdasarkan data Kemendagri pada Mei 2022, kebutuhan pengisian pejabat kepala daerah di antaranya terdapat di 5 Provinsi, 6 Kota, dan 37 Kabupaten. Sementara itu, terdapat sebanyak 101 kepala daerah yang masa kepemimpinannya akan berakhir pada 2022 dan sebanyak 170 kepala dan wakil kepala daerah di 2023. Artinya, terdapat 271 jabatan kepala daerah akan berakhir sebelum pemilihan serentak 2024.

Kata kunci: Polemik, Penunjukan, Pejabat Kepala Daerah

Abstract. *The appointment of acting regional heads to fill the vacancy for definitive regional head officials caused by postponing regional elections in 271 regions in Indonesia has created problems in the administration of government in Indonesia. Regarding Article 201 of Law No. 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors which is the legal basis for the appointment of acting regional heads, a judicial review has been carried out resulting in MKRI Decision Number 67/PUU-XIX/2021 and MKRI Decision Number 15/PUUXX /2022. These legal materials were obtained through literature study and analyzed descriptively-qualitatively. The postponement of the 2022 and 2023 regional elections is still causing polemics. Based on data from the Ministry of Home Affairs in May 2022, the needs for filling regional head officials include 5 provinces, 6 cities and 37 districts. Meanwhile, there are as many as 101 regional heads whose leadership terms will end in 2022 and as many as 170 regional heads and deputy heads in 2023. This means that 271 regional head positions will end before the 2024 simultaneous elections.*

Keywords: *Polemic, Appoinment, Regional Head Officials*

PENDAHULUAN

Pengisian jabatan negara (staatsorganen, staatsambten) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.¹ Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (staatsorganen, staatsambten) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan. Ancaman kekosongan jabatan negara khususnya jabatan kepala daerah di Indonesia dapat terjadi karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 yang disebabkan karena penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. 3 Karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 tersebut, terdapat 271 kepala daerah yang akan habis masa jabatannya sehingga diperlukan suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut guna menghindari stagnasi pemerintahan daerah.

¹ Ramdani, D. (2022). Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.

Dalam menghadapi ancaman kekosongan jabatan kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024, terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, yakni melalui penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.² Mekanisme-mekanisme tersebut lazim dipraktikkan di Indonesia, sebagaimana kasus yang terjadi di Jawa Barat pada tahun 2018, untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diangkat penjabat (Pj) Gubernur yakni Kompol M. Iriawan. Selanjutnya, kasus yang terjadi pada tahun 2019 di Kota Makassar yakni penunjukan penjabat (Pj) Walikota Makassar Iqbal Suhaeb yang diangkat karena pada pemilihan Walikota Makassar tahun 2018 jumlah suara kumulatif dimenangkan oleh kotak kosong yang mengakibatkan kekosongan jabatan Walikota Makassar sehingga harus diangkat penjabat (Pj) walikota.

Salah satu mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat daerah dapat terlihat di dalam Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan penjabat gubernur dan Menteri Dalam Negeri menetapkan penjabat bupati/walikota. Selanjutnya, di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 juga menjelaskan bahwa penjabat (Pj) gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan penjabat (Pj) bupati/walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri.³ Ketentuan tersebut sama sekali tidak mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat daerah untuk dapat turut serta dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, sehingga masyarakat daerah selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Padahal, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat daerah karena hal ini berkaitan dengan prosesi penentuan pemimpin di daerahnya serta berakibat pula pada kebijakan yang akan mempengaruhi masyarakat daerah secara langsung.

Salah satu amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya perintah bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar penunjukan penjabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Atas dasar uraian dan paparan di atas, dapat dijadikan acuan dalam mengkaji problematika yang dihadapi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.

METODE

Tipe penulisan ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yang menelaah dan mengkaji permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia. Dengan Pendekatan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk mengkaji dan menelaah arugemntasi hakim konstitusi dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 terkait permohonan uji materi Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni pendekatan yang mengkaji permasalahan penelitian melalui doktrin-doktrin hukum, pandangan-pandangan ahli hukum serta asas-asas hukum

² Nasution, S. R. A., & Sembiring, A. S. (2022). Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Mahadi: Indonesia Journal of Law*, 1(1), 140-153.

³ Suhaimi, E., & Yasin, M. (2022). PROBLEMATIKA PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN KEPALA DAERAH. *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 8(1), 55-65.

untuk menyusun konsep ideal tentang penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.

Sumber Bahan Hukum dalam penulisan ini adalah (a) Bahan hukum primer, (B) bahan hukum sekunder dan (c) bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini, yakni : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara; Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya; Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 67/PUU-XIX/2021 tentang uji materi Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945; Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 15/PUU-XX/2022 tentang uji materi Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945. Selanjutnya, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yakni buku-buku, skripsi/tesis/disertasi, koran, majalah dan karya tulis ilmiah berupa jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dan lain-lain.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait pejabat (Pj) kepala daerah, buku-buku, jurnal, koran, hasil penelaitain, dan sumber tulisan lain yang relevan. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara studi dokumen, yakni mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, kemudian bahan hukum tersebut diolah dengan mengkategorisasikan bahan hukum atau mengklasifikasikan bahan hukum agar dapat dipahami, dibaca dan diinterpretasikan sesuai dengan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Sedangkan menurut Phillippe C. Schmitter bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintakan tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih. Hendry B. Mayo secara sederhana menyatakan enam kriteria demokrasi, yakni: (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela; (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang berubah; (3) menyelenggarakan suksesi pemimpin secara teratur; (4) membatasi penggunaan kekerasan secara minimum; (5) adanya keanekaragaman; dan (6) tercapainya keadilan.⁴

Juan J. Linz dan Alfred Stepan mengemukakan pandangan dalam demokrasi kontemporer, yakni kebebasan hukum dalam merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai dalam kebebasan untuk berserikat, berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap warga negara. Termasuk di dalamnya yakni kompetisi yang bebas dan anti kekerasan di antara para pemimpin di mana jabatan pemimpin tersebut dipilih secara periodik dan mendapatkan legitimasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya. Selanjutnya terdapat hak untuk berperan serta bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi yang didasari atas perbedaan pilihan politiknya.

Samuel Huntington mengemukakan, bahwa demokrasi dapat dikatakan demokratis apabila para pembuat keputusan secara kolektif dipilih melalui pemilihan umum yang jujur, adil, berkala, bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan memberikan kesempatan bagi seluruh penduduk untuk dapat

⁴ Mahardika, A. G., Fatayati, S., & Furqan, F. N. (2022). Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, 2(2), 22-36.

dipilih dan memilih. Larry Diamond memberikan koreksi atas pendapat yang disampaikan oleh Huntington dengan membedakan secara kategoris antara demokrasi pemilihan (electoral democracy) dan demokrasi liberal (liberal democracy). Menurut Diamond, rumusan demokrasi yang disampaikan oleh Huntington merupakan demokrasi yang masuk dalam kategori demokrasi pemilihan (electoral democracy) yang menjadi konsepsi minimal dalam demokrasi. Tidak jauh berbeda dengan Huntington, Diamond memaparkan kategori minimal sebagai syarat demokrasi yakni mengakui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan majelis (assembly) dalam tatanan, yang di dalamnya terdapat kompetisi dan partisipasi yang bermakna.

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di suatu negara bukanlah suatu hal yang abadi dan dapat saja mengalami pembusukan. Banyak sekali faktor-faktor yang dapat mengakibatkan hal tersebut dapat terjadi dengan indikator-indikator dan keadaan yang berbeda di masing-masing negara. Di antara ahli-ahli politik yang telah meneliti faktor-faktor kemunduran demokrasi di antaranya adalah Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt. Levitsky dan Ziblatt menilai bahwa meskipun sebuah negara telah melewati fase transisi, liberalisasi, instalasi dan konsolidasi demokrasi, pembusukan demokrasi tetap saja menjadi ancaman yang nyata bahkan dapat saja mengalami titik balik kemunculan rezim otoritarian. Menurut Levitsky dan Ziblatt, bahwa pemimpin otoritarian dapat muncul dari pribadi pemimpin yang bersifat demagog yang akan memunculkan konfigurasi politik otoritarian dibalik tameng konfigurasi politik yang seolah-olah demokratis.

Menurut Levitsky dan Ziblatt bahwa terdapat empat indikator yang dapat meruntuhkan bangunan demokrasi melalui tindakan otoritatif. Adapun keempat indikator tersebut adalah: 1) Penolakan atas aturan-aturan main demokrasi, yang ditandai dengan tindakan pelanggaran terhadap aturan dasar bernegara, menolak atau memanipulasi pemilu, melemahkan prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan), pelemahan peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, dan bersifat intervensionis. 2) Menyangkal legitimasi lawan politik, dengan melakukan tindakan tuduhan makar terhadap lawan politik. 3) Bersifat represif, dengan kuatnya peran militer dan bersifat intimidatif. 4) Melakukan pembatasan kebebasan sipil dan media, yang dilakukan melalui tindakan pembatasan terhadap kritik dan protes serta pelemahan terhadap pers.

Nancy Borneo memperkenalkan istilah “democracy backsliding” untuk menjelaskan terkait kemunduran dan arus balik demokrasi. Analisis yang dilakukan oleh Borneo menghasilkan tiga indikator penting yang menjelaskan tentang terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Adapun ketiga indikator tersebut antara lain : pertama, munculnya kudeta terhadap pemerintahan yang sah. Kedua, adanya perluasan kekuasaan eksekutif yang ditandai dengan adanya penambahan masa jabatan Presiden. Ketiga, sistem pemilu yang manipulatif sehingga melahirkan pemilu yang intervensionis dan tidak independen.⁵

Kajian IDEA memaparkan bahwa kemunduran demokrasi cenderung disebabkan oleh para pemimpin tiran yang dipilih melalui proses demokrasi namun memanfaatkan perubahan hukum untuk dapat memperluas kekuasaannya. Kemunduran demokrasi seringkali dilakukan melalui upaya menghilangkan atau memperpanjang masa jabatan eksekutif atau secara sepihak mengubah aturan pemilihan sesuai dengan kehendak guna menguntungkan kalangannya. Selain itu, upaya pelemahan demokrasi dapat pula dilakukan dengan upaya melakukan pengurangan terhadap hak pengawasan lembaga lain, pembatasan independensi lembaga yudisial dan media, menyalahgunakan keadaan darurat, serta pembentukan dan pengesahan undang-undang yang membatasi hak-hak yang dijamin oleh konstitusi dalam rangka mengurangi oposisi politik dan perbedaan pendapat.

Konsep Dinamika Pemilihan Kepala Daerah

Berbagai kalangan ahli berbeda-beda dalam membuat syarat-syarat untuk mengukur demokrasi suatu negara, akan tetapi secara mayoritas kalangan ahli menyetujui bahwa pemilihan umum menjadi salah satu faktor yang sangat penting. Dalam konferensi di Bangkok pada tahun 1965, International Commission of Jurist memperluas konsep mengenai the rule of law. Dikemukakan oleh komisi ini bahwa syarat-syarat untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah the rule of law adalah : 1. Perlindungan konstitusional, artinya konstitusi selain dari menjamin adanya perlindungan terhadap hak-hak individu, namun harus pula menentukan terkait prosedur untuk

⁵ Kelibay, I., Boinauw, I., Rosnani, R., & Kalagison, M. D. (2022). Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 7(2), 167-181.

memperoleh perlindungan dari hak-hak individu tersebut; 2. Lembaga kehakiman yang bebas dan tidak memihak; 3. Pemilihan umum yang bebas; 4. Kebebasan untuk dapat menyatakan pendapat; 5. Jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan beroposisi; 6. Pendidikan kewarganegaraan (civic education). Berdasarkan syarat-syarat pemerintahan yang demokratis di atas, bahwa salah satu syarat penting dalam terselenggaranya pemerintahan demokratis adalah pemilihan umum, baik pemilihan umum untuk memilih Presiden, dewan perwakilan maupun kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia sering disebut dengan pilkada, yang merupakan salah satu agenda penting yang telah dilaksanakan sebagai mekanisme pergantian kepemimpinan di daerah. Menurut Joko J. Prihantoro, pemilihan kepala daerah rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik sebagai Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.

Dalam dinamika kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya sama dengan pemilihan anggota DPRD. Kesamaannya dapat terlihat dari kedudukan kedua lembaga tersebut di mana di antara keduanya kedudukannya sejajar dan tidak adanya yang lebih tinggi. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia memiliki ragam yang bervariasi. Hal ini didasari karena perbedaan politik hukum pilkada yang dipilih oleh setiap rezim yang berkuasa di Indonesia. Pemilihan yang dilaksanakan di Indonesia pernah dilaksanakan secara tidak langsung melalui penunjukan secara langsung oleh Presiden dan pemilihan perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan kepala daerah oleh masyarakat daerah.⁶ Pada saat ini, politik hukum pilkada dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan oleh masyarakat daerah. Pilihan final dari ragam pemilihan kepala daerah di Indonesia adalah melalui suatu proses pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal ini didasari karena sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih demokratis daripada sistem pemilihan lainnya. Selain itu, pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap lebih sesuai dengan makna kata “demokratis” di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amendemen. Adapun bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yakni: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Menurut Ni'matul Huda, setidaknya terdapat dua alasan penting mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih menjamin demokrasi, yakni : Pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah untuk dijatuhkan di tengah pelaksanaan kepemimpinan kepala daerah. Menurut Eko Prasodjo, pemilihan kepala daerah secara langsung adalah instrumen untuk dapat meningkatkan participatory democracy dan memenuhi segala unsur yang dibutuhkan sebagai negara demokrasi. Apalagi, bahwa sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan dari penyelenggaraan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi di daerah. Meskipun demikian, keberhasilan dari pilkada langsung tidak bersifat tunggal akan tetapi memiliki faktor-faktor lain yang saling mendukung satu sama lain diantaranya kematangan partai dan aktor politik, budaya politik yang terdapat di masyarakat dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Selain itu, terdapat faktor-faktor penghambat untuk mewujudkan tujuan pilkada, diantaranya kondisi politik lokal yang sangat heterogen , rendahnya pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat, dan buruknya sistem pencatatan kependudukan dan verifikasi data dalam proses penyelenggaraan. Dengan demikian, harus disadari bahwa untuk dapat mewujudkan pilkada yang demokratis bukanlah suatu perjuangan yang mudah dan memerlukan kesadaran serta dukungan dari semua pihak baik masyarakat, partai politik maupun pemerintah.

Urgensi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Setiap daerah di Indonesia dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Di Indonesia, jabatan kepala daerah terdiri dari gubernur, bupati dan walikota, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Masa jabatan kepala daerah berdasarkan Pasal 60 UU No. 23 Tahun 2014 adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama

⁶ Deliarnoor, N. A. (2015). Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2), 322-335.

hanya untuk satu kali masa jabatan. Di dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Berdasarkan rumusan Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa kepala daerah merupakan unsur utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.⁷

Secara tidak langsung, bahwa jalan atau tidaknya pemerintahan daerah bergantung pada kebijakan kepala daerah, karena setiap kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tugas, wewenang dan tanggung jawab kepala daerah. Pentingnya posisi kepala daerah didasari karena pentingnya tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Adapun tugas, wewenang dan tanggung jawab kepala daerah terdapat dalam Pasal 65 ayat (1) dan (2) serta Pasal 67 UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : 304 Pasal 65 (1) Kepala daerah mempunyai tugas: a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. Dihapus. g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang: a. Mengajukan rancangan Perda; b. Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 67 Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi: a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan; c. Mengembangkan kehidupan demokrasi; d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; f. Melaksanakan program strategis nasional; dan g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua perangkat daerah.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa dalam diri kepala daerah, terdapat dua fungsi, yakni: pertama, fungsi sebagai kepala daerah otonom yang memimpin pelaksanaan dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap jalannya pemerintahan daerah; kedua, fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan umum yang menjadi wakil dari pemerintah pusat di daerah. Lebih lanjut, Ateng Syafrudin menyatakan : “Sebagai kepala wilayah, ia harus memiliki kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. sebagai kepala daerah otonom, ia harus mendapatkan dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, faktor kemampuan (capability) dan faktor dukungan (acceptability) harus terpadu dalam figur kepala daerah, karena dalam konfigurasi kontinuitas pembangunan ia memegang peranan yang menentukan”.

Mekanisme Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah memiliki peranan penting dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Bahkan, suatu negara yang terdapat di seluruh dunia tidak mungkin tidak memiliki pemerintah. Akan tetapi, luasnya keberadaan pemerintah dan penerimaan yang hampir tanpa kritisi di seluruh dunia tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa masyarakat yang tertib dan adil hanya bisa terwujud melalui agen pemerintah yang dominan. Meskipun demikian, terdapat beberapa kalangan aliran paham politik yang secara ekstrem menyatakan bahwa suatu negara tidak memerlukan pemerintah dan mewacanakan penghapusannya. Ini merupakan pernyataan yang dikemukakan oleh

⁷ Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Lex Renaissance*, 7(2), 281-295.

aliran anarkisme. Argumentasi klasik akan pentingnya kehadiran pemerintah berdasar pada teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes dan John Locke. Teori kontrak sosial tersebut menjadi dasar dari pemikiran politik modern yang menjadikan pemerintah sebagai syarat mutlak pembentukan negara.

Teori kontrak sosial melihat bahwa eksistensi pemerintah diperlukan sebagai pertahanan melawan kejahatan dan kebiadaban serta mempertahankan eksistensi dari warga negara itu sendiri atas ekspansi dari manusia lainnya. Dengan demikian, bahwa salah satu fungsi dari pembentukan pemerintahan adalah untuk menjamin adanya perlindungan dan menghindari adanya ancaman dari luar.⁸ Berkaitan dengan pemerintah, dapat dipahami bahwa pemerintah menurut Andrew Heywood dalam pengertian yang luas adalah pelaku setiap mekanisme proses-proses formal dan institusional yang berjalan pada level nasional maupun lokal atau daerah untuk memelihara tatanan publik dan memfasilitasi aksi kolektif.

Maka dengan demikian, fungsi-fungsi dari pemerintah yang menjalankan pemerintahan berkaitan dengan proses pembentukan hukum (legislasi), pelaksanaan hukum (eksekusi) dan menafsirkan hukum (yudikasi). Berdasarkan hal tersebut, bahwa fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah bersifat esensial dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Adapun pemerintah sendiri terbagi menjadi beberapa lapisan, yakni lapisan nasional dan lokal atau daerah. Salah satu lapisan dari pemerintah yang telah di jelaskan sebelumnya yakni lapisan pemerintah tingkat lokal atau daerah, atau sering disebut dengan pemerintah daerah.

Dilihat dari cara atau metode yang dipakai, bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni : 1) sistem pemilihan secara tidak langsung melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; 2) pemilihan secara langsung yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (direct popular vote) atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakkan dalam proses pengisian.

Pada metode pengisian secara tidak langsung, kedaulatan rakyat diwakilkan atau diserahkan kepada elit politik, baik pemerintah atau pejabat pusat atau melalui anggota dewan. Konsekuensi dari metode ini, pertanggungjawaban bahkan pemberhentian kepala daerah juga berlangsung secara tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penunjukan melalui undang-undang berkewajiban untuk untuk mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat, sehingga dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut harus tetap dilaksanakan secara selektif, kompetitif dan akuntabel. Bekerjanya sistem check and balances dalam proses pelaksanaan tugasnya mengandalkan sepenuhnya pada etika dan kesadaran elit politik dan dewan sebagai representasi dari rakyat.

Pada jenis pengisian jabatan kepala daerah secara langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat tanpa melalui perwakilan atau perantara, sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi rakyat serta terkesan lebih demokratis. Kepala daerah yang terpilih merupakan konsekuensi dari keputusan rakyat sendiri, termasuk apabila kedepannya kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh karena itu, kualitas kepala daerah cukup ditentukan oleh rasionalitas dan kritisme rakyat sebagai pemilih dalam menyeleksi dan menentukan kepala daerahnya. Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni melalui: 1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; 2) sistem pemilihan yang dilaksakan oleh dewan perwakilan/council; dan 3) sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Lebih lanjut, Joko J. Prihantoro mengungkapkan bahwa sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah, sehingga sistem ini merupakan sistem yang paling tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan nilai-nilai demokrasi. Di dalam sistem ini, rakyat tidak lain hanyalah menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Selain itu, dengan lemahnya partisipasi dan ruang kontrol dari rakyat maka berakibat pada tingginya kontrol dari elit politik untuk dapat mengatur dan melakukan intervensi terhadap jalannya

⁸ Kholik, S. (2018). Kebijakan Menteri dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Pejabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

pemerintahan di daerah.

Pada umumnya, sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan ini diterapkan di negara-negara yang menggunakan bentuk negara kesatuan murni (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarki, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis. Selain adanya sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan, terdapat pula sistem pengisian melalui dewan perwakilan dewan/council yang digunakan pada hampir dua pertiga negara-negara yang mempraktikkan bentuk negara kesatuan. Partisipasi rakyat dalam sistem ini tidak sempurna karena rakyat diwakili oleh anggota dewan perwakilan.

Legitimasi dari kepala daerah cukup lemah apabila proses pengisian tidak dilakukan secara kompetitif, transparan dan akuntabel, serta mekanisme pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif. Kecenderungan pemerintah pusat untuk melakukan kontrol masih sangat besar terlebih apabila antara dewan perwakilan dengan pemerintah memiliki keterikatan politik yang kuat, sehingga meskipun sistem ini telah melibatkan perwakilan rakyat tetapi masih belum menjamin kehendak rakyat dapat terwujud.

Namun berdasarkan pengesahan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 201 UU No 10 tahun 2016 menimbulkan istilah baru dalam pemerintahan Daerah, disebutkan dalam Pasal 201 UU No 10 tahun 2016 yang pada intinya bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, diangkat Penjabat (Pj) Kepala Daerah oleh pemerintah pusat atau eksekutif. Namun ketentuan soal mekanisme lebih lanjut dan terperinci terkait penunjukan Pj Kepala Daerah tersebut tidak tersedia. Pemerintah hanya berpaku pada UU Nomor 10 tahun 2016 dalam penunjukan ratusan Pj Kepala Daerah di tanah air, tanpa bisa menyebutkan dasar hukum yang spesifik mengatur terkait bagaimana tata cara penunjukan seseorang untuk menjadi Pj Kepala Daerah.

Inkonstitusionalitas dalam penunjukan Pj Kepala Daerah pun sudah digugat oleh sejumlah organ masyarakat sipil dan sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor: 67/PUU-XIX/2021, kemudian Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, dan Putusan MK No: 37/PUU-XX/2022. Dalam Putusan No: 15/PUU-XX-2022 MK dalam poin pertimbangannya merekomendasikan agar, Perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

SIMPULAN

Penundaan Pilkada tahun 2022 dan 2023 masih menimbulkan polemik. Berdasarkan data Kemendagri pada Mei 2022, kebutuhan pengisian pejabat kepala daerah di antaranya terdapat di 5 provinsi, 6 kota, dan 37 kabupaten. Sementara itu, terdapat sebanyak 101 kepala daerah yang masa kepemimpinannya akan berakhir pada 2022 dan sebanyak 170 kepala dan wakil kepala daerah di 2023. Artinya, terdapat 271 jabatan kepala daerah akan berakhir sebelum pemilihan serentak 2024. Kebijakan ini telah disepakati oleh DPR dan Pemerintah dengan peniadaan pemilihan kepala daerah 2022 dan 2023. Pemerintah menyepakati dengan solusi berupa Penunjukan penjabat (PJ) kepala daerah. Kebijakan ini diambil untuk menghindari kekosongan kekuasaan di daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional 2024. Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah hasil Pilkada serentak nasional 2024 adalah Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016, namun penjelasan lebih lanjut terkait bagaimana proses atau mekanisme serta regulasi lebih lanjut soal penunjukan Pj Kepala daerah oleh pemerintah pusat tidak ada tersedia. Sehingga menurut penulis dalam kasus ini, penunjukan Pj Kepala Daerah oleh pemerintah pusat sarat akan kekaburan norma.

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat disarankan bahwa Pasca Putusan MK No 15/PUU-XX/2022 dan Putusan MK No 37/PUU-XX/2022 atas pengujian pada UU No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serta penjelasan lebih lanjut soal ketentuan yang tertuang dalam Pasal 205 C UU No 10 tahun 2016 yang menyatakan bahwa, Peraturan Pelaksana dari Undang Undang ini harus ditetapkan paling 3 bulan semenjak Undang undang ini diundangkan. Maka dapat dinilai bahwa Pemerintah Pusat telah lalai dalam membentuk peraturan pelaksana terkait pengisian

kekosongan jabatan kepala daerah. Oleh karena itu perlu agar pemerintah pusat menerbitkan suatu peraturan perundang-undangan atau Permendagri yang mengatur soal ketentuan yang lebih detail terkait pengangkatan Pj Kepala Daerah dengan melibatkan peran serta public atau kalangan masyarakat sipil sebagai bukti bahwa demokrasi masih ada dan berpraktek dengan baik di Negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Lex Renaissance*, 7(2).
- Deliarnoor, N. A. (2015). Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2).
- Kelibay, I., Boinauw, I., Rosnani, R., & Kalagison, M. D. (2022). Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 7(2).
- Kholik, S. (2018). Kebijakan Menteri dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Penjabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah.
- Mahardika, A. G., Fatayati, S., & Furqan, F. N. (2022). Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, 2(2).
- Nasution, S. R. A., & Sembiring, A. S. (2022). Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Mahadi: Indonesia Journal of Law*, 1(1).
- Ramdani, D. (2022). Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.
- Suhaimi, E., & Yasin, M. (2022). Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 8(1).