



The Problems of Appointment Acting Officer of Regional Head in the Transition Period Before the Election of 2024

Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024

Rahmazani

Faculty of Law, Gadjah Mada University, Indonesia



Article Info

Corresponding Author:

Rahmazani
✉ rahmazani94@mail.ugm.ac.id

History:

Submitted: 31-10-2022
Revised: 01-03-2023
Accepted: 05-04-2023

Keyword:

Simultaneous Regional Election; Transition
Period; Acting Officer.

Kata Kunci:

Pilkada Serentak; Masa Transisi; Penjabat
Kepala Daerah.

Abstract

The appointment of officials during the 2024 pre-election transition period was carried out by central government to fill the transitional period for regional heads due to the postponement of the regional elections. This research is intended to know the mechanism for filling the acting officer and concluding that the results of filling the positions referred to the optimal implementation of regional government. This research is an empirical legal research. The appointment of positions has been carried out by central government, but there is no measurable mechanism in the process because there are no specific rules governing this matter. The Constitutional Court has mandated to issue implementing regulations for Article 201 Law Number 10 Year 2016 so that placement of officer is within the corridors of a rule of law and democracy. Unfortunately the government did not heed the mandate, resulting in various problems in the process of appointing positions.

Abstrak

Pengangkatan penjabat pada masa transisi pra-pilkada 2024 dilakukan oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang disebabkan karena adanya penundaan Pilkada. Penelitian ini dimaksudkan untuk dua tujuan yaitu, mengetahui mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah dan mengetahui implikasi yang timbul dari pengisian jabatan dimaksud terhadap keoptimalan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pengangkatan penjabat sejauh ini dilakukan oleh pemerintah pusat, namun tidak tersedia mekanisme yang terukur pada prosesnya karena tidak ada aturan khusus yang mengatur mengenai hal tersebut. Sebagai pengawal konstitusi yang juga memiliki peran besar dalam penanganan Pilkada, jauh sebelum pengangkatan penjabat dimulai Mahkamah Konstitusi telah mengamanatkan melalui putusannya agar pemerintah mengeluarkan aturan pelaksana bagi Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 agar pengangkatan penjabat berada dalam koridor negara hukum dan demokrasi. Namun sayangnya pemerintah tidak mengindahkan amanat tersebut sehingga terjadi berbagai problematika dalam proses penunjukan penjabat yang dikhawatirkan membawa dampak tersendiri bagi keoptimalan penyelenggaraan pemerintahan daerah.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2022>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu instrumen penting sebagai wujud nyata dari sistem demokrasi dalam pemerintahan di Indonesia. Pemilu memberikan peran bagi warga negara untuk ikut serta secara langsung dalam memilih sang pemimpin. Hal ini membuktikan Indonesia sebagai negara hukum yang berdaulat dan kedaulatan berada ditangan rakyat. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Demokrasi dan Pemilu yang demokratis merupakan “*conditio sine qua non*” (*the one cannot exist without the others*). Artinya, Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai suatu demokrasi atau merupakan sarana untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik untuk mewakili kepentingan rakyat dan melaksanakan tugas pemerintahan.¹ Selain berkaitan erat dengan demokrasi, kedaulatan rakyat juga tidak dapat dipisahkan dari negara hukum. Hal ini dikarenakan hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu erat kaitan keduanya, sehingga terdapat sebutan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).² Scheltema, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, juga memandang bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu asas negara hukum.³ Maka dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemegang kekuasaan haruslah bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan diperoleh melalui sistem pemilihan umum yang bebas.

Pemilihan umum (Pemilu) serentak nasional tahun 2024 mendatang tengah menjadi isu sentral dan sedang marak didiskusikan. Selain pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan gubernur, bupati dan walikota juga akan dilangsungkan secara serentak pada tahun 2024. Artinya tidak ada pilkada pada tahun 2022 dan 2023, sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU 10/2016) bahwa “pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia secara nasional diadakan serentak pada tahun 2024.”

Akibatnya, penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya masa transisi yang cukup panjang, dan sebagian besar daerah otonom mengalami kekosongan jabatan kepala daerah untuk jangka waktu yang relatif lama yaitu 2 sampai 3 tahun hingga Pilkada serentak 2024 usai dilaksanakan. Dari keseluruhan wilayah otonom yang tidak

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 414.

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 19.

³ Huda.

melaksanakan pilkada pada 2022 dan 2023 terdapat total 271 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah yang terdiri dari 24 (dua puluh empat) Gubernur, 191 (seratus Sembilan puluh satu) Bupati dan 56 (lima puluh enam) walikota yang habis masa kepemimpinannya. Untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan tidak terhambat, maka penting menjaga roda kepemimpinan tetap berjalan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kekosongan jabatan kepala daerah tersebut diisi oleh pejabat pengganti yang disebut sebagai “penjabat kepala daerah”. Sebagaimana Pasal 201 ayat 9 UU 10/2016 mengatur bahwa:

“untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”

UU 10/2016 merupakan landasan utama yang dijadikan pemerintah sebagai acuan dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dalam masa transisi pra Pilkada serentak tahun 2024 disamping beberapa aturan lainnya yang juga memuat pengaturan tentang penjabat kepala daerah, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati dan Walikota (Permendagri 74/2016) *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati dan Walikota (Permendagri 1/2018), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Sebagai landasan utama pengangkatan penjabat kepala daerah, UU 10/2016 sekilas mengatur kualifikasi penjabat yang diangkat namun sayangnya undang-undang ini tidak mengatur lebih jauh berkaitan dengan mekanisme pengangkatan penjabat. Hal ini kemudian menuai berbagai problematika pada proses pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi menjelang Pilkada serentak 2024. Persoalan pertama terkait dengan prosedur pengangkatan yang tidak mendasarkan pada aturan yang memadai. Ketiadaan acuan khusus yang mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme pengangkatan penjabat mengakibatkan proses pengisian dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi. Proses yang tertutup ini terlihat dari tidak adanya pengumuman atas daftar nama-nama calon penjabat kepala daerah yang diusulkan. Nama-nama calon penjabat baru diketahui publik ketika mereka akan diangkat/dilantik.⁴

⁴ Republika, 2022, “Perludem Soroti Penunjukan Penjabat Gubernur Yang Tertutup”. Diakses 25 Agustus 2022. <https://rejabar.co.id/berita/rbr3ag484/perludem-soroti-penunjukan-penjabat-gubernur-yang-tertutup>.

Selain tidak mendasarkan pada aturan yang memadai, pembatasan kewenangan bagi seorang penjabat juga menuai problematika. Penjabat kepala daerah tidak memiliki wewenang yang sama dengan kepala daerah definitif yang dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Pembatasan kewenangan bagi seorang penjabat diatur dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) bahwa *“Plh atau Plt melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai peraturan perundang-undangan.”* Kemudian dalam Pasal 14 ayat (7) dijelaskan bahwa *“Badan dan /atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.”*⁵

Pengaturan tentang kewenangan penjabat kepala daerah juga tidak diatur secara khusus mulai dari kewajiban, perlindungan hukum serta sanksi dan lain sebagainya sebagai dasar pijakan dalam memimpin suatu daerah, malah sebaliknya yang diatur adalah tentang larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh penjabat selama menjabat sebagai pejabat pengganti kepala daerah. Selama ini, pengaturan tentang penjabat hanya dapat ditemukan dalam selipan beberapa aturan lain yang tidak mengatur jelas tentang tugas dan kewenangan seorang penjabat kepala daerah terutama dalam konteks terjadi masa transisi menjelang Pilkada seperti saat ini. Pembatasan kewenangan ini tentu akan membawa dampak yang signifikan terhadap pengoptimalan penyelenggaraan pemerintahan daerah selama kepemimpinan berada di tangan penjabat kepala daerah.

Sebelumnya telah ada yang membahas isu yang bersinggungan dengan tema penelitian ini. Salah satu penelitian dimaksud adalah penelitian yang dilakukan oleh Sutan Rais Aminullah Nasution (2020) yang berjudul *“Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara”*, hasil penelitian ditemukan bahwa kewenangan plt kepala daerah belum diatur secara khusus namun pengaturannya dapat ditemui dalam beberapa bentuk peraturan perundang-undangan yang menyelipkan tentang batas dan kewenangan Plt kepala daerah. Plt kepala daerah tidak mempunyai kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif dan tidak dapat mengambil keputusan terkait tindakan yang berdampak pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran serta kebijakan strategis lain sebelum mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.⁶

Selanjutnya penelitian serupa juga dilakukan oleh Nandang Alamsyah Deliarnoor (2015) yang berjudul *“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pra dan Pasca Pilkada Serentak”*, hasil penelitian ditemukan bahwa pada periode pilkada serentak

⁵ Indonesia “Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Lihat Penjelasan Pasal 14 ayat (7).

⁶ Sutan Rais Aminullah Nasution, “Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara” (Universitas Sumatera Utara, 2020).

sebelumnya juga terdapat berbagai permasalahan berkaitan dengan pengangkatan Plt kepala daerah khususnya tidak adanya aturan yang jelas yang mengatur tentang Plt kepala daerah.⁷ Penelitian ini khusus mengkaji tentang bagaimana batasan kewenangan Plt hingga bagaimana perlindungan hukumnya.

Meskipun sebelumnya telah ada yang membahas persoalan serupa terkait problematika Plt kepala daerah. Sebagai pembeda di sini penulis akan mengkaji dalam konteks Pilkada 2024 dan akan fokus pada pembahasan mengenai prosedur pengisian jabatan penjabat kepala daerah, tugas dan kewenangannya serta mengkaji implikasi yang timbul dari pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi pra pilkada serentak 2024 terhadap pengoptimalan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini diharapkan mampu melanjutkan penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya dalam lingkup yang lebih luas. Penelitian ini merupakan hasil dari program Hibah Penelitian Mahasiswa (HPM) yang diselenggarakan oleh Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tahun 2022.

2. Perumusan Masalah

Rumusan permasalahan yang hendak dijawab dalam penelitian ini ialah bagaimana prosedur atau mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah di masa transisi pra pilkada serentak tahun 2024, apa saja tugas dan kewenangannya, serta bagaimana implikasi pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi pra pilkada serentak 2024 terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*) yang ditambahkan untuk mempertajam analisis. Pendekatan kasus dalam penelitian digunakan untuk mengamati dan memahami kejadian-kejadian serta persoalan yang terjadi dalam pengangkatan penjabat kepala daerah pada periode transisi menjelang pemilihan kepala daerah serentak nasional 2024 dengan mengumpulkan berbagai macam informasi dari surat kabar maupun media *online* (dalam jaringan) yang kemudian dioalah untuk mendapatkan solusi dari persoalan yang diangkat dalam penelitian ini.

B. PEMBAHASAN

1. Prosedur Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah dan Kewenangannya

Pengaturan tentang prosedur atau mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah secara umum dapat ditemui dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Namun

⁷ Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas Dalam Masa Transisi dan Pasca Pilkada Pilkada Serentak," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 2 (2015): 322, <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>.

sebelum membahas lebih jauh mengenai penjabat kepala daerah, agar tidak rancu dalam penggunaannya perlu digarisbawahi bahwa terdapat beberapa penyebutan yang digunakan untuk menyebut istilah pejabat pengganti kepala daerah. Penyebutan tersebut berbeda-beda tergantung penyebab lowongnya suatu jabatan kepala daerah. Istilah-istilah tersebut meliputi; Pelaksana tugas (Plt), Pelaksana harian (Plh), Pejabat sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj).

Penting untuk diketahui bahwa terdapat perbedaan pengertian dari istilah-istilah tersebut. *Pertama*, istilah Pelaksana tugas (Plt) dalam Pasal 14 ayat (2) huruf “b” UU AP diartikan sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. *Kedua*, Pelaksana harian (Plh) dimaknai sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang berhalangan sementara. Pengertian tersebut terdapat dalam Pasal 14 ayat (2) huruf “a” UU AP.

Ketiga, istilah Pejabat sementara (Pjs) merupakan turunan dari Pasal 70 UU 10/2016. Istilah ini digunakan oleh pejabat pengganti ketika pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif maju kembali dalam pemilihan kepala daerah, maka ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Sesuai Permendagri 74/2016 istilah Pjs awalnya disebut Plt, namun berdasarkan Permendagri 1/2018 istilah Plt diganti menjadi Pjs. Hal ini bertujuan agar terdapat perbedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara/tetap.

Keempat, istilah Penjabat (Pj) digunakan ketika jabatan kepala daerah dijabat oleh pejabat pengganti apabila akhir masa jabatan kepala daerah definitif selesai dan kepala daerah tersebut tidak cuti kampanye. Maka hingga dilantiknya kepala daerah baru, posisi tersebut diisi oleh Penjabat (Pj) sebagaimana diatur dalam Pasal 201 UU 10/2016. Dengan demikian berdasarkan UU Pilkada istilah yang digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam masa transisi pra pilkada serentak khususnya pilkada serentak 2024 mendatang ialah penjabat (Pj).

Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat dua penyebab kepala daerah definitif berhalangan melaksanakan tugas rutin yaitu berhalangan sementara dan berhalangan tetap. Berhalangan sementara berarti seorang kepala daerah definitif tidak dapat melaksanakan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan tugasnya sampai akhir masa jabatan. Sementara berhalangan tetap mempunyai makna bahwa kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugasnya.⁸

Pengangkatan penjabat dilakukan ketika kepala daerah definitif dan wakil kepala daerah berhalangan tetap baik karena diberhentikan maupun berhenti karena akan memasuki akhir masa jabatan. Dalam konteks pengangkatan penjabat kepala daerah, kepala daerah definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya. Meskipun terdapat perbedaan penyebutan, pada dasarnya jabatan tersebut adalah jabatan untuk penjabat pengganti kepala daerah definitif yang sedang berhalangan.

⁸ Firdaus Arifin and Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), 128-129.

Pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi menjelang Pilkada serentak 2024 dilakukan dengan menggunakan mekanisme pengangkatan yang dilakukan oleh Presiden dengan mendasarkan atas usulan dari Menteri Dalam Negeri.⁹ Pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) yaitu pada Pasal 86 ayat (2) yaitu bahwa apabila Gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Gubernur, Presiden menetapkan Penjabat Gubernur atas usul Menteri dan pada ayat (3) dinyatakan bahwa apabila Bupati atau Walikota diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Bupati/Walikota, maka Menteri menetapkan Penjabat Bupati atau Walikota atas usul Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Ketentuan lain yang memuat pengaturan tentang mekanisme pengangkatan penjabat ialah Permendagri 1/2018 yang mengatur bahwa selama gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs bupati dan Pjs walikota bahwa Pjs gubernur ditunjuk oleh Menteri dan Pjs Bupati dan Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul gubernur. Namun ketentuan tersebut berlaku ketika pejabat yang diangkat menggantikan kepala daerah definitif yang sedang cuti kampanye sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 bahwa selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Walikota sampai selesainya masa kampanye.¹⁰

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sejauh ini dilakukan dengan mendasarkan pada aturan perundang-undangan yang telah ada yaitu yang mengatur tentang pengangkatan pejabat pengganti secara umum. Namun perlu diketahui bahwa pengaturan tentang mekanisme secara lebih komprehensif yang khusus mengatur mengenai proses pengangkatan penjabat khususnya dalam konteks pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam masa transisi pra pilkada khususnya pilkada serentak 2024 tidak ditemui dalam peraturan perundang-undangan.

Pengaturan yang secara jelas menyebut istilah penjabat dalam konteks pilkada serentak terdapat dalam Pasal 201 ayat (10) UU 10/2016 yaitu bahwa 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. Kemudian pada ayat (11) diatur bahwa 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. Namun sayangnya meskipun berstatus sebagai landasan

⁹ Rais Agil Bahtiar, "Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah," *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)* 14, no. 8 (2022): 2.

¹⁰ Indonesia "Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Sebagaimana Telah Dirubah Menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur, Bupati Dan Walikota" Pasal 4.

utama pengangkatan penjabat kepala daerah dalam konteks terjadinya masa transisi menjelang pilkada serentak, UU 10/2016 hanya mengatur sebatas kualifikasi penjabat yang diangkat, sedangkan prosedur pengangkatan yang lebih komprehensif tidak diakomodir dalam regulasi ini.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tidak tersedia mekanisme atau prosedur khusus yang terukur serta jelas dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dalam konteks terjadi masa transisi menjelang Pilkada serentak terutama masa transisi menjelang Pilkada serentak nasional 2024 mendatang. Jika mendasarkan pada UU 23/2014 dan Permendagri 1/2018, regulasi tersebut tidak relevan lagi jika diterapkan pada kondisi saat ini di mana terjadi transisi menjelang Pilkada. Hal ini dikarenakan regulasi-regulasi tersebut diatur untuk kondisi tertentu dan tidak dapat disamakan dengan konteks saat ini.

Selain persoalan ketiadaan aturan yang memadai sebagai landasan pengangkatan yang memuat mekanisme yang komprehensif, persoalan kewenangan penjabat kepala daerah juga menuai perdebatan. Pasalnya jika ditinjau dari peraturan yang ada, para penjabat kepala daerah memiliki batasan-batasan kewenangan dalam melaksanakan kepemimpinannya. Penjabat kepala daerah meskipun hanya menjabat untuk sementara waktu, jabatan tersebut pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah definitif sehingga jika dilihat secara normatif ia memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif.

Seorang penjabat kepala daerah, meskipun ia ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah pusat, namun penjabat kepala daerah akan bertindak sebagai pemimpin daerah dalam posisi tertinggi untuk melanjutkan kepemimpinan suatu daerah bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian ia juga memikul tugas dan tanggung jawab kepala daerah sebagaimana mestinya. Menurut Akhmad Marwi, tanggung jawab jabatan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pemerintahan, akan tetapi penjabat kepala daerah juga memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti halnya kepala daerah definitif. Jika ditinjau dari teori kewenangan, wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah tidak hanya bersifat atributif, akan tetapi penjabat kepala daerah juga memperoleh wewenang delegatif yang diperoleh dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Kewenangannya adalah melakukan tugas-tugas dan tanggungjawab sebagai kepala daerah untuk sesaat atau dalam rentang waktu tertentu yang diperbolehkan undang-undang.¹¹

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur, Bupati, Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa:

“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Penjabat Walikota, adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang diangkat oleh Menteri untuk penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban Gubernur, Bupati dan Walikota dalam kurun waktu tertentu”.

¹¹ Akhmad Marwi, “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 4, no. 3 (2016): 544.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan tugas-tugas yang dimiliki penjabat kepala daerah secara normatif merujuk pada kewenangan dan tugas-tugas yang dimiliki kepala daerah definitif sebagaimana diatur pada Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, wewenang seorang kepala daerah yaitu:

1. Mengajukan rancangan perda;
2. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sementara tugas-tugas kepala daerah adalah:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKDP;
4. Menyusun dan mengajukan Perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun terlepas dari kewenangan yang diberikan, patut diketahui bahwa tidak semua kewenangan yang dimiliki kepala daerah dapat dijalankan oleh penjabat kepala daerah. Sebagaimana diketahui bahwa jabatan penjabat kepala daerah merupakan salah satu kewenangan yang diperoleh melalui mandat, oleh karena itu sesuai yang diatur dalam UU AP bahwa pejabat pemerintahan yang memperoleh kewenangan melalui mandat tidak diperbolehkan mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran, antara lain:

1. Melakukan mutasi pegawai;
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan oleh pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang bertentangan dengan pejabat sebelumnya;

3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya;
4. Membuat kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Batasan kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan dengan pengecualian jika mendapat persetujuan dari Menteri dalam negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 132 A ayat (1) dan ayat (2) PP 49/2008. Batasan kewenangan penjabat kepala daerah juga diatur dalam Surat Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 tentang Penjelasan atas kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Bidang Kepegawaian, bahwa:

1. Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan mengambil maupun menetapkan kebijakan dan keputusan yang memiliki akibat hukum pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil kecuali atas persetujuan Menteri Dalam Negeri.
2. Penjabat Kepala Daerah memiliki kewenangan pada aspek kepegawaian tanpa perlu mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri antara lain pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Batasan-batasan yang diberlakukan dapat dipahami karena keberadaan penjabat mendasarkan pada penunjukan bukan pemilihan. Sehubungan dengan hal tersebut Menteri dalam negeri telah menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor 821/5292/SJ yang ditanda tangani pada 14 September 2022 tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri kepada pelaksana tugas, penjabat kepala daerah serta pejabat sementara pada aspek kepegawaian perangkat daerah. SE tersebut memberikan persetujuan kepada Plt/Pj/Pjs untuk melakukan beberapa hal pada aspek kepegawaian, antara lain:

1. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Persetujuan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian berdasarkan SE tersebut kini seorang penjabat kepala daerah memiliki kewenangan yang lebih luas terutama dalam aspek kepegawaian. Menurut Menteri Dalam Negeri, SE tersebut dikeluarkan dengan tujuan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun Penerbitan SE tersebut dikritik dan dianggap sebagai penolakan Mendagri terhadap ketentuan hukum yang lebih tinggi. Mengutip studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) bahwa SE yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut telah melanggar ketentuan yang terdapat pada PP 49/2008. Penerbitan SE tersebut telah melanggar salah satu asas preferensi hukum yaitu asas *lex superior derogate legi inferior* yang mempunyai makna bahwa aturan yang derajatnya lebih tinggi harus digunakan dan mengesampingkan aturan yang derajatnya lebih rendah.¹²

Pejabat pemerintahan memang memiliki wewenang diskresi dikala diperlukan. Diskresi sendiri dapat diartikan sebagai ketetapan dan/atau kegiatan yang disahkan dan/atau dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan dalam upaya menghadapi permasalahan konkret yang dialami dalam pengelolaan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan akan memberi pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, dan/atau terdapat stagnasi pemerintahan.¹³ Diskresi sejatinya memang sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik guna meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri.

Perwujudan kewenangan diskresi dapat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Materi muatan ketentuannya mengandung aturan umum (*algemene regel*) terpisah yang melampaui cakupan kaidah (*materialsphere*) peraturan perundang-undangan yang dibuat pengaturan secara operasional. Namun penting untuk diketahui bahwa lembaga yang membuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan sejenisnya. Kerangka peraturan kebijakan hanya terkait secara hukum namun tidak langsung mengikat secara hukum. Penyusunan peraturan kebijakan dilandaskan pada adanya ruang pertimbangan (*beoordelingsruimte*) yang bertujuan untuk mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat pemerintahan atas inisiatif sendiri dalam bentuk tindakan khusus guna yang dilakukan untuk menyelesaikan persoalan pelaksanaan pemerintahan yang dialami pada waktu tertentu dan membutuhkan pengaturan.¹⁴

Tindakan Menteri Dalam Negeri selaku pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan aturan berupa SE yang memberikan perizinan kepada para penjabat agar dapat

¹² PSHK FH UII, 2022, "Pernyataan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap "SE Mendagri Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Pejabat/Penjabat Sementara Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah", Siaran Pers Nomor: 16/SP/PSHK/IX/2022 tanggal 20 Juni 2022.

¹³ Indonesia "Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan". Pasal 23.

¹⁴ Ni Luh Gede Astariyani and Bagus Hermanto, "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung," *Jurnal Legislasi* 16, no. 4 (2019): 436.

memberhentikan dan mutasi pegawai pada dasarnya tentu dilakukan dengan berbagai pertimbangan dan tentunya mengedepankan asas efisiensi. Namun jika Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan secara abstrak dan umum maka tanpa disadari, Menteri Dalam Negeri telah membentuk suatu norma hukum baru yang di mana melalui peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak dapat dibentuk suatu norma hukum baru, terlebih lembaga yang mengeluarkan peraturan kebijakan tidak dapat membentuk hukum berupa undang-undang beserta peraturan terkait.

Hal ini kemudian menjadikan persoalan lingkup dan batasan kewenangan penjabat kepala daerah khususnya dalam konteks pra pilkada serentak 2024 menjadi semakin tidak jelas dan rumit. Apakah kewenangan yang dimiliki penjabat adalah mutatis mutandis dengan kewenangan kepala daerah definitif seperti yang diatur dalam UU 23/2014 atau mengacu pada peraturan lain di mana ada batasan-batasan. Hal ini tidak diatur secara jelas sehingga permasalahan tidak adanya payung hukum ini tentu membawa dampak pada ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan di daerah mengingat para penjabat kepala daerah ini menjabat untuk waktu yang tidak sebentar maka sudah seharusnya pemerintah memperjelas kewenangan yang dimiliki salah satunya dengan menerbitkan suatu aturan khusus sebagai payung hukum untuk ditaati dan menjadi pegangan para penjabat dalam memimpin daerahnya masing-masing.

2. Implikasi Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pra Pilkada 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, penjaringan, 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 penjabat kepala daerah pada masa transisi ini.

Aturan yang terdapat dalam UU 10/2016 tentang Pilkada hanya mengatur mengenai kualifikasi penjabat yang diangkat yaitu bahwa penjabat Gubernur harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, dan penjabat Bupati/Walikota berasal dari jabatan tinggi pratama, sementara regulasi teknis yang mengatur secara lebih detail tidak tersedia. Pengangkatan penjabat 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 penjabat (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 penjabat 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 penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat 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 penjabat kepala daerah selama ini memang ada pada pemerintah pusat, namun proses pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi ini tentu tidak dapat menggunakan mekanisme yang sama seperti pengangkatan penjabat 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 penjabat 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 penjabat 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 penjabat yang berasal dari unsur TNI aktif seperti yang terjadi pada penunjukan penjabat Bupati Seram Bagian Barat.

Pada penunjukan penjabat 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*, penjabat yang diangkat merupakan prajurit TNI aktif

¹⁵ Republika, “Perludem Soroti Penunjukan Penjabat Gubernur Yang Tertutup.”

yang mana sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menegaskan bahwa prajurit TNI/Polri baru dapat menduduki jabatan penjabat kepala daerah jika yang bersangkutan telah pensiun atau mundur dari jabatannya.¹⁶

Penjabat 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.¹⁷ 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.

Penjabat 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 dipimpinya.

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

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 tertanggal 10 Maret 2022 tentang perkara "Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", yang diajukan oleh Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani S.H., M.H., Suzie Alancy Firman, S.H., Moch. Sidik, Rahmatulloh, S.Pd, M.Si., Mohammad Syaiful Jihad, dan Nian Syarifudin.

¹⁷ Haldi et al., "Demokrasi, Keadilan, Dan Utilitarianisme Dalam Upaya Legitimasi Kekuasaan Birokrasi," *Jurnal Dialektika Ilmu Sosial* 19, no. 1 (2021) 2, <https://doi.org/https://doi.org/10.54783/dialektika.v19i1.58>.

beberapa keputusan yang menuai kritikan karena bertolak belakang dari kebijakan pejabat sebelumnya. Seperti menghidupkan kembali jabatan deputy gubernur. Hal ini disorot karena jabatan deputy 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 Deputy 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.¹⁸

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

¹⁸ Farah Nabila, "Deretan Keputusan Kontroversial PJ Gubernur Heru Budi, Kini Diprotes Komunitas Betawi," 2022. Diakses 07 Desember 2022. <https://www.suara.com/news/2022/12/05/180504/deretan-keputusan-kontroversial-pj-gubernur-heru-budi-kini-diprotes-komunitas-betawi?page=1>.

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.¹⁹

Tindakan pemerintah yang terus menunda membentuk aturan pelaksana tersebut membuat penyimpangan-penyimpangan dalam penunjukan penjabat 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.²⁰ Kendatipun kewenangan pengisian jabatan penjabat 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*.²¹ 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.²² 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

¹⁹ Azyumardi Azra, 2021 "Demokrasi, Hukum Dan Penjabat Kepala Daerah". Diakses 10 September 2022. <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/28/demokrasi-hukum-dan-penjabat-kepala-daerah>.

²⁰ Juanda and Ogiandhafis Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 217.

²¹ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Dan Pengawasan Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022), iv.

²² Riskiyono, v.

menduduki kursi kepemimpinan negara baik di cabang legislatif maupun eksekutif.²³ 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.²⁴

Dengan demikian jika pengangkatan penjabat kepala daerah tidak dapat disamakan dengan pemilihan kepala daerah definitif, namun setidaknya pelibatan masyarakat dan pengangkatan yang transparan harus diupayakan. Partisipasi publik dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dapat diwujudkan dengan memberi peran kepada masyarakat maupun wakilnya (DPRD) untuk turut serta dalam proses pengangkatan penjabat, mulai dari pengajuan nama-nama calon, pengawasan bersama, monitoring dan evaluasi, penilaian (*assessment*), hingga penunjukan dan pelantikan penjabat. Sementara transparansi dalam pengangkatan penjabat 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 penjabat 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 penjabat kepala daerah harus transparan dan tidak mengabaikan aspek-aspek penting dalam demokrasi. Hal ini mutlak diperlukan agar tidak terjadi lagi penyimpangan-penyimpangan pada pengangkatan penjabat kepala daerah untuk masa sekarang maupun di masa mendatang.

Masa jabatan penjabat 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 penjabat juga harus diatur secara tegas, terutama untuk kebijakan strategis yang berdampak pada daerah, mutasi pegawai, dan tindakan yang dapat menimbulkan

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 753.

²⁴ Ade Kosasih, "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis," *Al-Imarah Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. 1 (2017): 41.

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 penjabat 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 penjabat 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 penjabat 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%.²⁵ 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 penjabat yang diangkat untuk melanjutkan kepemimpinan daerah-daerah tersebut bebas dari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, serta para penjabat diharapkan mampu bersikap netral dan tidak berpihak.

C. KESIMPULAN

Pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat 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 penjabat yang dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi, sehingga legitimasi penjabat 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 penjabat kepala daerah yang merupakan tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 sebagaimana amanat Mahkamah Konstitusi, agar pengangkatan penjabat kepala daerah tetap berada dalam koridor negara hukum dan demokrasi.

²⁵ Bahtiar, "Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah", 4.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firdaus, and Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Astariyani, Ni Luh Gede, and Bagus Hermanto. "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung." *Jurnal Legislasi* 16, no. 4 (2019): 433-447.
- Bahtiar, Rais Agil. "Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah." *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)* 14, no. 8 (2022): 1-6.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. "Problematika Pelaksana Tugas Dalam Masa Transisi dan Pasca Pilkada Pilkada Serentak." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 2 (2025): 322-335.
- Heldi, Abdil raulaelika Fauzan, Akshal Herdiansyah Ripdia, and Asyifa Zahra. "Demokrasi, Keadilan, Dan Utilitarianisme Dalam Upaya Legitimasi Kekuasaan Birokrasi." *Jurnal Dialektika Ilmu Sosial* 19, no. 1 (2021): 1-12. <https://doi.org/10.54783/dialektika.v19i1.58>.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Juanda, and Ogiandhafis Juanda. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara." *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 192-219.
- Kementerian Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 sebagaimana telah dirubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Kosasih, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Al-Imarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 2, no. 1 (2017): 37-46.
- Makahamah Konstitusi. Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022.
- Marwi, Akhmad. "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 4, no. 3 (2016).
- Nabila, Farah. "Deretan Keputusan Kontroversial PJ Gubernur Heru Budi, Kini Diprotes Komunitas Betawi." Diakses 07 Desember 2022. <https://www.suara.com/news/2022/12/05/180504/deretan-keputusan-kontroversial-pj-gubernur-heru-budi-kini-diprotes-komunitas-betawi?page=1>.
- Nasution, Sutan Rais Aminullah. "Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara." Universitas Sumatera Utara, 2020.

PSHK FH UII, "Pernyataan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap "SE Mendagri Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Pejabat/Penjabat Sementara Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah", Siaran Pers Nomor: 16/SP/PSHK/IX/2022, Tanggal 20 Juni 2022.

Republika. "Perludem Soroti Penunjukan Penjabat Gubernur Yang Tertutup". Diakses 25 Agustus 2022. <https://rejabar.co.id/berita/rbr3ag484/perludem-soroti-penunjukan-penjabat-gubernur-yang-tertutup>.

Republik Indonesia. Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. LN.2014/No. 292, TLN No. 5601.

Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Dan Pengawasan Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.