

Refomulasi Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi

Pujangga

Candrawijyaning

Fajri¹

pujanggacandra11@gmail.com¹

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta¹

Article Info	ABSTRACT
<p>Article history:</p> <p>Received 8 Oktober 2023</p> <p>Revised 3 Januari 2024</p> <p>Accepted 5 Januari 2024</p>	<p><i>: The head of the district is democratically elected every five years through the Electoral Mechanism. However, with the simultaneous elections to be held in 2024, there is a vacancy in the office of the head of district due to the expiration of the term of the previous head of territory, so that the mechanism used to fill the vacancies is the appointment of the District Chief Officer who will be appointed on Permendagri No. 4 Year 2023. The matter raises legal issues because the Permendagri a quo amputates the rights of the people in the designation of the District Chief Officer. The study aims to provide a contribution to the thinking of reformulating the mechanism of appointment of the District Chief in order to run more democratically. This research is normative jurisprudence using legislative approaches and conceptual approaches, with a focus on library legal materials. The results of this study are necessary mechanisms for the appointment of District Chief Officers by: (1) announcing the names of the candidates for the Regional Chief of Staff proposed by the Governor. (2) the DPRD, which is the legislative body of the district, should absorb the aspirations of the public through public hearing regarding the criteria for the candidate for the District Chiefs of Staff. (3) conducting a public test so that each proposed Regional Head of Staff candidate is aware of his capacity before finally determined by a final assessment team to become the District chief of staff.</i></p> <p><i>Keyword: Reformulation, Appointments, District Chief Officers, Democracy.</i></p>

Keywords:

Reformulasi,
Pengangkatan,
Penjabat Kepala
Daerah, Demokrasi

Kepala Daerah dipilih secara demokratis setiap lima tahun sekali melalui mekanisme Pemilu. Namun dengan akan diselenggarakannya Pemilu serentak 2024 menimbulkan kekosongan jabatan Kepala Daerah yang disebabkan karena habisnya masa jabatan Kepala Daerah sebelumnya, sehingga mekanisme yang digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah adalah dengan penunjukan Penjabat Kepala Daerah yang berpijak pada Permendagri No. 4 Tahun 2023. Hal tersebut memuat isu hukum karena Permendagri *a quo* mengampustasi hak-hak rakyat dalam penentuan Penjabat Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan sumbangsih pemikiran berupa reformulasi mekanisme pengangkatan Penjabat Kepala Daerah agar berjalan dengan lebih demokratis. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dengan berpijak pada bahan hukum kepustakaan. Hasil dari

Abstrak

penelitian ini adalah diperlukan mekanisme pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dengan: (1) diumumkannya nama-nama kandidat Penjabat Kepala Daerah yang diusulkan oleh Mendagri dan Gubernur. (2) DPRD yang merupakan lembaga legislatif daerah hendaknya menyerap aspirasi masyarakat melalui *public hearing* terkait kriteria kandidat Penjabat Kepala Daerah. (3) melakukan uji publik agar setiap kandidat Penjabat Kepala Daerah yang diusulkan diketahui kapabilitasnya sebelum akhirnya ditentukan oleh tim penilaian akhir untuk menjadi Penjabat Kepala Daerah

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



PENDAHULUAN

Desain pemilihan umum (Pemilu) yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 mendatang adalah Pemilu serentak yang tentu akan berkonsekuensi pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang serentak pula, hal ini menimbulkan banyak sekali kekosongan Kepala Daerah karena periode jabatannya selesai sebelum tahun 2024. Hal tersebut merupakan dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 yang mere-desain penyelenggaraan Pemilu, bahwa tahun 2024 Pemilu akan dilaksanakan secara serentak. Dalam putusannya, MK berdalih bahwa desain Pemilu yang sebelumnya menimbulkan pemborosan biaya dan akan

menimbulkan gesekan sosial-politik yang akut di masyarakat. Sehingga dengan desain Pemilu serentak akan memungkinkan untuk bisa menekan biaya dan meminimalisir gesekan sosial-politik di masyarakat.¹

Secara yuridis, jabatan Kepala Daerah yang kosong dapat digantikan dengan pejabatan sementara,² yakni Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang telah diatur pada

Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Kemudian Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota mengatur bahwa mekanisme pengangkatan Pj Gubernur adalah dengan diusulkan oleh Menteri dan Ketua DPRD Provinsi,³ kemudian untuk Pj Bupati/Wali Kota diusulkan oleh Menteri, Gubernur, dan Ketua DPRD Kabupaten/Kota.⁴

Isu tersebut menjadi sentral dalam perbincangan publik karena dalam Permendagri *a quo* tidak melibatkan masyarakat dalam seleksi pemilihan Pj Kepala Daerah dan dinilai kentara akan muatan politis, hal tersebut menjadi tanda bahwa negara menganulir prinsip-prinsip demokrasi yang sudah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Padahal dalam doktrin ilmu Hukum Tata Negara pengisian jabatan publik merupakan suatu hal yang *urgent* dalam konteks penyelenggaraan negara. Pengisian

¹ Fahri Bachmid, "Keabsahan Pengisian Penjabat Kepala Daerah Dari Tentara Nasional Indonesia," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1 (2023): 173–182.

² Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Daemokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2 (2020): 355-371.

³ Pasal 4 ayat (1) huruf a dan b Peraturan Menteri dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota. ⁴ Pasal 9 ayat (1) huruf (a), (b), dan (c).

jabatan publik idealnya menyertakan masyarakat dalam proses seleksinya, masyarakat harus diberi ruang untuk menilai dan menentukan siapa-siapa saja yang berhak memimpin mereka, terlebih setiap tugas dan wewenang dari pejabat publik akan berimplikasi langsung terhadap masyarakat.

Sehingga secara akademik penelitian ini bertujuan untuk mendeseminasikan mengenai realitas problematika ketatanegaraan dalam signifikansi pengangkatan Pj Kepala Daerah, kemudian dilanjutkan dengan pemberian sumbangsih pemikiran oleh penulis terkait reformulasi mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah yang

dapat digunakan sebagai rujukan agar sistem demokrasi Indonesia lebih kuat.

Bertolak pada hal tersebut, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah: bagaimana reformulasi mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah yang demokratis?

METODE PENELITIAN

Adapun metode yang dipakai pada penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yakni metode yang berupaya menjelaskan dan menganalisis berbagai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dipakai pada penelitian ini mencakup peraturan perundang-undangan, Putusan, buku hukum, karya ilmiah hukum, dan data-data yang koheren dengan permasalahan yang diteliti. Agar penelitian ini menghasilkan hasil yang komprehensif maka digunakan tiga pendekatan yang mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

PEMBAHASAN

1. Konstelasi Demokrasi Indonesia

Istilah demokrasi dalam kurun waktu tiga puluh tahun ini di banyak negara semakin dikenal pada dimensi wacana maupun pada dimensi mobilisasi sosialpolitik. Sebagai sebuah desain sistem politik, demokrasi banyak diadopsi dari banyak negara karena dinilai relevan untuk mengelola dan menopang relasi sosial dan politik baik dalam ranah individu dalam masyarakat, hubungan antarmasyarakat, hubungan masyarakat dengan negara, dan hubungan negara dengan negara. Kepopuleran demokrasi semakin mengalami eskalasi seiring berkembangnya wacana kritis yang membincang mengenai gagalnya praktik otoritarianisme.⁴

Pada abad-18 Abraham Lincoln mengemukakan mengenai definisi demokrasi yang bertendensi untuk menjamin hak-hak atau daulat rakyat yang mesti dilindungi oleh negara, Abraham Lincoln kala itu mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dari, oleh, dan untuk rakyat. Pandangan tersebut merupakan dasar pijak bagi pemerintah agar terus mengedepankan kepentingan rakyat dalam setiap keputusan maupun kebijakan yang diberlakukan.

Senada dengan hal tersebut, Miriam Budiardjo pada pidato penganugerahan Doctor Honoris Causa yang disampaikan di Universitas Indonesia menyampaikan bahwa yang termasuk dalam anasir terpenting dalam demokrasi adalah akuntabilitas (*accountability*). Akuntabilitas dinilai sebagai sesuatu yang memuat nilai utama dan mulia dari demokrasi. Terlebih dalam teori politik tradisional

⁴ Heru Nugroho, "Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia," *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Vol. 1, No. 1 (Desember 2015): 1.

menekankan pada rakyat yang memiliki kuasa atas pemerintah, dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat. Sehingga akuntabilitas yang lahir akan bermuara pada aktualisasi dari daulat rakyat.⁵

Kemudian Austin Ranney dalam teorinya secara tegas mengemukakan bahwa demokrasi perlu memperhatikan anasir-anasir penting, yaitu:

a. Kedaulatan publik, yakni pemberian kekuasaan tertinggi kepada rakyat, termasuk dalam ihwal pengambilan keputusan politik;

b. Persamaan politik, yakni persamaan hak bagi semua warga negara di depan politik;

c. Konsultasi publik, adanya mekanisme konkretisasi atas tuntutan-tuntutan publik, dan;

d. Kekuasaan mayoritas.⁶

Praktik sistem demokrasi sekarang ini dijadikan sebagai indikator dan sebagai instrumen untuk menilai pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah apakah mengakomodasi aspirasi atau kepentingan masyarakat secara menyeluruh (demokratis) atau hanya kepentingan sebagian pihak saja (nir-demokratis). Sistem demokrasi idealnya tidak berdiri sendiri, dengan kata lain harus dibarengi dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*) sehingga akan melahirkan konstruksi konsep yang utuh berupa negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstaat*).

⁵ Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai di Indonesia*, Cet. Keempat (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 27.

⁶ Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik* (Depok: PT Raja Grafindo, 2019), hlm. 80.

Pelaksanaan sistem demokrasi menjadi penting dan vital dalam konteks penyelenggaraan kekuasaan yang berpijak pada pembatasan kekuasaan, seperti pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau dengan memisahkan kekuasaan (*separation of power*). Teori pembagian kekuasaan tersebut telah masyhur di kalangan sarjana hukum yang dikenal sebagai teori trias politika.⁷

Indonesia sendiri merupakan negara yang memakai sistem demokrasi (*vide* Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945), demokrasi yang diakomodasi adalah demokrasi yang berbasis Pancasila (*grundnorm*). Hal tersebut merupakan konsekuensi dari negara Indonesia yang menempatkan Pancasila sebagai dasar negara. Sehingga tidak mungkin Indonesia mengakomodasi demokrasi liberal ala barat (kebebasan

individu). Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang berpijak pada asas kekeluargaan dan gotong royong yang dimaksudkan untuk mencapai kesejahteraan rakyat (*welfare state society*). Menurut Dardji Darmodjo, demokrasi Pancasila merupakan konkretisasi dari integrasi Pancasila dalam aspek material demokrasi. Sehingga konsep demokrasi tidak hanya bertendensi pada sistem politik semata, tetapi juga pada dimensi ekonomi dan sosial. Pada aspek formal, demokrasi Pancasila menghendaki dalam setiap pengambilan keputusan harus berpijak pada sila keempat sebagai syarat mutlak (*conditio sine qua non*): kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.⁸

⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Rawamangun, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 67-68.

⁸ Restu Gusti Monitasari dkk., "Demokrasi dalam Dimensi Nilai-Nilai Pancasila Berdasarkan Paradigma Philosophische Grondslag," *Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 2 (2021): 232-245.

Dalam praktiknya, terdapat berbagai macam pandangan serta tafsiran mengenai sifat dan ciri dari demokrasi Indonesia, tetapi yang tidak bisa dibantah adalah demokrasi Indonesia mengandung nilai pokok demokrasi konstitusional. Hal yang dimaksud telah termuat secara nyata UUD NRI 1945 kita bahwa dalam sistem pemerintahan Indonesia memiliki prinsip yaitu:

- a. Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum (*rechtstaat*) bukan berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*).
- b. Pemerintahan yang menganut sistem konstitusi (*staatsfundamentalnorm*) bukan berdasarkan absolutisme.⁹

Sehingga berdasarkan hal tersebut, maka akan menjadi harapan besar dalam praktik demokrasi Indonesia dapat berjalan lebih “sehat”, demokrasi yang mampu

mengintegrasikan nilai-nilai ke-Indonesiaan dalam konteks bernegara sehingga mampu mengantarkan Indonesia pada cita-cita yang luhur.

2. Pemerintahan Daerah dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Indonesia adalah negara kesatuan yang berdiri dari banyak pulau, maka dari itu diperlukan sebuah upaya untuk menjembatani antara rakyat dengan pemerintah. Alternatif yang digunakan untuk meninandaklanjuti hal tersebut yang lazim digunakan di negara kesatuan adalah dengan menggunakan desentralisasi kekuasaan. Desentralisasi kekuasaan menghendaki adanya pendistribusian kekuasaan kepada daerah-daerah. Sehingga memunculkan peran pemerintahan

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Pert. Rev (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 106.

daerah yang merupakan sub-ordinat dari pemerintahan pusat untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan asas otonomi.¹⁰

Keberadaan pemerintahan daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang berpijak pada sistem demokrasi menimbulkan konsekuensi sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Bagir Manan bahwasannya adanya daerah otonom akan merefleksikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Keberadaan pemerintahan daerah merupakan bukti dari cita demokrasi yang menganulir sistem sentralisasi.
- b. Keberadaan pemerintahan daerah merupakan upaya untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip kebebasan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Pemerintahan daerah otonom akan mampu memberikan pelayanan yang prima bagi masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhan primer maupun sekunder.

Pemerintahan daerah di Indonesia terbagi menjadi daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipimpin oleh Kepala Daerah (Provinsi; Gubernur, Kabupaten; Bupati, dan Kota; Wali Kota) yang disokong oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai cabang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai cabang kekuasaan legislatif) yang juga disokong perangkat daerah.¹¹

¹⁰ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia* (Bandar Lampung, 2012), hlm. 18.

¹¹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 5.

Pemerintahan daerah yang lekat dengan asas otonomi memberikan pengertian bahwa pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang luas oleh UU dalam ihwal mengurus dan juga mengelola daerah tanpa harus menunggu komando dari pemerintahan pusat, sehingga pemerintahan daerah dapat menentukan arah kebijakannya sendiri. Pemerintahan daerah memiliki spirit untuk mengoptimalkan tugas dan fungsi terkait segala bentuk penyelenggaraan daerah yang berangkat dari aspirasi dan segala kebutuhan daerah serta masyarakat daerah. Hal tersebut beralasan karena mengingat Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang di setiap daerahnya memiliki ciri dan karakteristiknya masing-masing.¹²

Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraannya wajib berpijak pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana telah diatur pada Pasal 58 UU

Pemerintahan Daerah, yakni:

- a. Kepastian hukum.
 - b. Tertib penyelenggaraan.
 - c. Kepentingan umum.
 - d. Keterbukaan.
-
- e. Proporsionalitas.
 - f. Profesionalitas.
 - g. Akuntabilitas.
 - h. Efisiensi.
 - i. Efektivitas.
 - j. Keadilan.

¹² Yahya Ahmad Zein Mawardi Kahiri, Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Aceh: Syiah Kuala University Press & Universitas Borneo Tarakan, 2021), hlm. 5-6.

Jika dilihat dalam aspek organisasi dan manajemen, keberadaan Kepala Daerah pada pemerintahan daerah sangatlah sentral, karena Kepala Daerah adalah pejabat yang memiliki andil dalam efektivitas pencapaian tujuan daerah. Secara spesifik Kepala Daerah memiliki tugas yang melekat pada dirinya, yaitu:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang disepakati bersama DPRD.
- b. Menjaga ketentraman serta ketertiban masyarakat daerah.
- c. Menyusun dan mengajukan RPJMD dan RPJMD serta menetapkan rencana kerja pembangunan daerah RKPD bersama DPRD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perubahan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban terkait Perda APBD yang dibahas dengan DPRD.
- e. Menjadi wakil dari daerahnya dalam kepentingan urusan dalam maupun luar pengadilan, dan bisa diwakilkan oleh kuasa hukum.
- f. Memberi usulan terkait pengangkatan Wakil Kepala Daerah.

Lalu Kepala Daerah juga memiliki wewenang, yaitu:

- a. Mengeluarkan rancangan Perda.
- b. Mengeluarkan Perda yang disetujui oleh DPRD.
- c. Mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan keputusan Kepala Daerah.
- d. Mengambil langkah tertentu dalam merespon keadaan yang mendesak yang terjadi di daerah.

- e. Menjalankan wewenang sebagaimana yang sudah termuat pada peraturan perundang-undangan.¹³

Kinerja Kepala Daerah di daerah bukan hanya berdampak bagi daerahnya, melainkan juga akan mempengaruhi pembangunan nasional, hal tersebut beralasan karena rencana pembangunan daerah yang merupakan program dari Kepala Daerah harus senafas dengan rencana pembangunan nasional seperti kebijakan keuangan dan strategi pembangunan daerah.¹⁴ Sehingga jika Kepala Daerah yang gagal dalam suksesi pembangunan daerah maka akan mempengaruhi kinerja dan efektivitas pembangunan nasional. Maka dari itu kapabilitas, integritas, dan kualitas dari Kepala Daerah menjadi sangat penting.¹⁵

Kemudian DPRD yang berkedudukan sebagai lembaga representasi rakyat yang juga menjadi penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai beberapa fungsi pokok, yakni:

- a. Fungsi legislasi, dikonkretisasi dengan membuat peraturan daerah dengan Kepala Daerah.
- b. Fungsi anggaran, dikonkretisasi dengan menyusun serta menentukan APBD dengan Kepala Daerah.

¹³ Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017), hlm. 51-52.

¹⁴ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁵ Johan Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cet. 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 4.

- c. Fungsi pengawasan, dikonkretisasi dengan wujud supervisi terkait pelaksanaan produk hukum daerah.¹⁶

3. Kedudukan Penjabat Kepala Daerah

Penjabat merupakan seseorang yang memegang jabatan dalam ihwal untuk menggantikan jabatan yang kosong. Pengaturan mengenai mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah dapat ditemui di berbagai macam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, ada dua hal yang menjadi sebab Kepala Daerah tidak dapat atau berhalangan untuk melaksanakan tugas, baik secara sementara maupun tetap. Berhalangan sementara diartikan bahwa Kepala Daerah tidak bisa melaksanakan tugasnya dalam waktu sementara. Berhalangan tetap diartikan Kepala Daerah sudah diberhentikan atau berhenti sehingga tidak lagi bertugas.

Pada Mei 2022 menjadi awal dimulainya pengangkatan Pj Kepala Daerah di seluruh Indonesia, yang terdiri dari 5 Gubernur, 37 Bupati, dan 6 Wali Kota. Pj Kepala Daerah yang diangkat pada tahun 2022 adalah sebanyak 101 Pj Kepala Daerah dan 271 untuk tahun 2023. Dengan demikian, maka akumulasi dari Pj Kepala Daerah daerah yang diangkat adalah separuh dari kalkulasi Provinsi, Kabupaten, dan Kota di seluruh Indonesia.

¹⁶ Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm. 2.

¹⁷ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Cet. I (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 128.

Hal tersebut adalah amanat dari Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada. Jabatan Gubernur akan digantikan dengan Pj Gubernur yang memiliki kedudukan sebagai pimpinan tinggi madya. Lalu pada Pasal 201 ayat (11) mengamanatkan bahwa

pengisian kekosongan jabatan Bupati atau Wali Kota digantikan dengan Pj Bupati atau Wali Kota yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.¹⁸

Kemudian pada 2023 Mendagri mengeluarkan Permendagri No. 4 Tahun 2023. Berdasarkan Permendagri tersebut, syarat Pj yang akan diangkat harus memenuhi beberapa hal, yaitu:

- a. Memiliki pengalaman dalam menyelenggarakan pemerintahan.
- b. Pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN berkedudukan sebagai JPT Madya pada wilayah Pemerintahan Pusat atau pada wilayah Pemerintahan Daerah bagi kandidat Pj Gubernur dan berkedudukan sebagai JPT Pratama pada wilayah Pemerintahan Daerah untuk kandidat Pj Bupati dan Pj Wali Kota.
- c. Memiliki nilai baik dalam penilaian pegawai selama tiga tahun terakhir.
- d. Tidak pernah mendapatkan hukuman disiplin berat.
- e. Sehat secara jasmani dan rohani.

Dalam ihwal Pj Gubernur yang diusulkan oleh Menteri dan Ketua DPRD Provinsi. Menteri berwenang untuk menunjuk tiga kandidat Pj Gubernur yang dinilai memenuhi syarat. Menteri juga dapat menerima usulan dari Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Kemudian sama halnya dengan

¹⁸ Rismahayani Rismahayani dan Aprinelita Aprinelita, "Tinjauan Yuridis Penjabat Kepala Daerah dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024," *Kodifikasi*, Vol. 5, No. 1 (2023): 16–30.

Menteri, Ketua DPRD Provinsi juga dapat memberi usulan tiga kandidat Pj Gubernur yang dinilai cakap syarat. Pasal 4 Setelah enam kandidat Pj Gubernur diusulkan, maka akan dipilih tiga kandidat untuk kemudian disampaikan kepada

Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara yang kemudian akan dipertimbangkan dan akhirnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.¹⁹

Kemudian dalam Ihwal pengangkatan Pj Bupati dan Pj Wali Kota diawali dengan usul yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, dan ketua DPRD Kabupaten atau Kota. Menteri berwenang untuk mengusulkan tiga kandidat Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang dinilai sesuai syarat. Menteri juga bisa menerima usulan dari Kementerian atau Lembaga Pemerintah non-kementerian. Kemudian Gubernur juga berwenang mengusulkan tiga kandidat Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang dinilai sesuai syarat kepada Menteri. Sama halnya dengan Menteri dan Gubernur, Ketua DPRD juga berwenang mengusulkan tiga kandidat Pj Bupati dan Pj Wali Kota kepada Menteri.²⁰

Kemudian pada pengangkatan Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang telah diusulkan berjumlah enam kandidat akan dikerucutkan oleh Menteri dan bisa menerima usulan dari Kementerian atau lembaga pemerintah non-Kementerian.

¹⁹ Pasal 5 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

²⁰ Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

²² Pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4).

Kemudian Menteri akan menyampaikan tiga usulan kandidat Pj Bupati dan Pj Wali Kota kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara sebagai penilaian sebelum akhirnya ditetapkan pada Keputusan Menteri.²²

Kemudian dalam menjalankan tugasnya, Pj Kepala Daerah wajib berpedoman pada peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Pj Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang, yaitu:

- a. Mengusulkan Raperda.
- b. Mengeluarkan Perda yang telah disepakati dengan DPRD.
- c. Mengeluarkan Perkada serta keputusan kepala daerah.
- d. Bertindak untuk merespon keadaan yang darurat.
- e. Menjakankan wewenang sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan.²¹

Tak hanya itu, terdapat juga beberapa larangan Pj Kepala Daerah dalam tugasnya dilarang untuk:

- a. Memutasi ASN.
- b. Membatalkan perijinan yang ada dan/atau memberikan perijinan yang bersebrangan dengan apa yang dibuat oleh Kepala Daerah sebelumnya.
- c. Mengeluarkan kebijakan terkait pemekaran daerah yang bersebrangan dengan kebijakan Kepala Daerah sebelumnya.

²¹ Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

d. Mengeluarkan kebijakan yang bersebrangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan Kepala Daerah sebelumnya.

Namun ihwal mengenai larangan tersebut dapat diabaikan jika disetujui secara tertulis oleh Menteri. Terlebih, Pj Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya memiliki hak keuangan serta hak protokoler seperti Kepala Daerah sebagaimana sejalan dengan ketentuan perundang-undangan yang ada.²² Sehingga bertolak dari ketentuan yang dimaksud maka kedudukan Pj Kepala Daerah seperti dalam hal hukum, politik, dan pembangunan ekonomi sama kuatnya dengan Kepala Daerah definitif.

4. Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Praktik pengangkatan Pj Kepala Daerah menjadi problematika ketatanegaraan karena dalam prosesnya menganulir prinsip-prinsip demokrasi Pancasila dan terdapat indikasi bahwa orang yang diangkat oleh Pemerintahan Pusat (Mendagri) adalah orang-orang yang dekat dengan kekuasaan, sehingga pengangkatan Pj Kepala Daerah sarat akan nuansa politis.

Hal tersebut kemudian memantik respon dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta pada November 2022, LBH Jakarta melayangkan gugatan kepada Presiden dan Mendagri ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terkait permasalahan pengangkatan Pj Kepala Daerah. LBH Jakarta menilai bahwa Presiden dan Mendagri harus membuat peraturan pelaksana mengenai mekanisme seperti yang dikehendaki UU dan Putusan MK No. 67/PUU-XIX 2021. Nihilnya

²² Pasal 15 ayat (1), (2) huruf a,b, dan c ayat (3) Peraturan Menteri dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

aturan akan berpotensi melahirkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) karena bernuansa sentralistis tentu menganulir prinsip otonomi daerah.²³ Tak berhenti di situ, dari data yang diperoleh oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) per-20 Januari 2023, ditemukan sebanyak 103 Pj Kepala Daerah yang diangkat dengan tanpa legalitas hukum maupun dokumen mengenai transparansi dari mulai proses pemilihan sampai pada pelantikan Pj Kepala Daerah.²⁴

Alih-alih menerbitkan Permendagri yang responsif mengenai mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah, namun yang terjadi justru Mendagri

mengeluarkan Permendagri No. 4 Tahun 2023 yang dalam muatannya meniadakan sama sekali partisipasi masyarakat daerah dalam proses seleksi Pj Kepala Daerah. Selain tidak adanya demokratisasi dalam proses seleksinya, hal tersebut berimplikasi pada munculnya keraguan mengenai netralitas dari Pj Kepala Daerah yang ditunjuk, seharusnya penunjukan Pj Kepala Daerah tidak hanya dilakukan oleh para penguasa saja. Karena bukan tidak mungkin momentum pengangkatan Pj Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah berpotensi dimanfaatkan suatu pihak untuk membawa ambisi politik Pemilu serentak tahun 2024 mendatang. Hal tersebut dapat dipahami bahwa Presiden yang menunjuk Menteri secara prerogatif dan DPRD merupakan kader dari Partai Politik. Terlebih jika mengingat

²³ “LBH Jakarta Gugat Presiden Terkait Polemik Penjabat Kepala Daerah,” <https://bantuanhukum.or.id/lbh-jakarta-gugat-presiden-terkait-polemik-penjabat-kepala-daerah/>, diakses tanggal 28 November 2022.

²⁴ “Perkembangan Sidang Keterbukaan Informasi Penunjukan Penjabat Kepala Daerah: Kemendagri Harus Buka Akses Dokumen Pengangkatan Penjabat,” <https://antikorupsi.org/id/perkembangan-sidang-keterbukaan-informasi-penunjukan-penjabatkepala-daerah-kemendagri-harus-buka>, diakses tanggal 13 April 2023.

pulau Jawa yang dipandang sebagai lumbung suara juga berpotensi dimanfaatkan oleh Pj Kepala Daerah untuk memobilisasi massa.²⁵

Masa jabatan yang diemban Pj Kepala Daerah dalam memimpin daerah bukanlah waktu yang singkat, bahkan bisa mencapai dua tahun lamanya. Dengan ongkos politik (*political cost*) yang rendah seseorang bisa menduduki jabatan yang sentral. Ada potensi intervensi dari pembisnis dalam mengamankan posisi Pj Kepala Daerah, sehingga Pj Kepala Daerah yang lahir dari sistem nir-demokratis akan mengakibatkan fluktuasi pada kualitas kinerja pemerintahan daerah.²⁶

Dalam demokrasi Pancasila, partisipasi politik menghendaki warga negara untuk mempengaruhi seleksi-seleksi dari jabatan publik dan segala kebijakan yang dibuat oleh mereka. Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses

pemilihan penjabat kepala daerah akan memastikan kepentingan mereka dapat diartikulasikan untuk kemudian diperhatikan dan diakomodasi dalam setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Pj Kepala Daerah.²⁷

Apabila masyarakat daerah merasa kepentingannya dalam konteks mekanisme pemilihan Pj Kepala Daerah tidak diakomodasi, maka hal yang akan terjadi adalah berupa penolakan terhadap Pj Kepala Daerah yang terpilih, terlebih jika dalam kinerjanya kontraproduktif dengan spirit pembangunan daerah. Seharusnya negara harus mau dan mampu menyesuaikan desain mekanisme pengangkatan Pj Kepala

²⁵ “Pj Gubernur & Nuansa Politik ‘Orang Pusat’ di Lumbung Suara Pulau Jawa,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230712094243-32-972364/pj-gubernur-nuansa-politikorang-pusat-di-lumbung-suara-pulau-jawa>, diakses tanggal 12 Juli 2023.

²⁶ Furaihan Kamyil Arnazaye Arnazaye, Ariq Nabil Sulaiman, dan Muh Imam Kastholani, “Efektivitas Kebijakan Penjabat Kepala Daerah (PKD) dalam Perspektif Demokrasi dan Teknokrasi,” *Jurnal Publik*, Vol. 17, No. 01 (Juni 2023): 29–39.

²⁷ Efriza, *Political Explorer: Sebuah Kajian Ilmu Politik*, Cet. 1 (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 153.

Daerah yang berpijak pada sistem demokrasi Pancasila (permusyawaratan), sehingga kriteria-kriteria yang selaras dengan kemauan masyarakat agar mampu mengelola daerah.²⁸

Terdapat usulan mengenai penunjukan pengangkatan Sekda sebagai pengganti Kepala Daerah definitif, namun hal tersebut tentu akan menyebabkan tidak adanya legitimasi dari masyarakat daerah. Terlebih dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan dihadapkan dengan banyak proses politik. Berangkat dari kegelisahan ketatanegaraan tersebut, maka penulis akan merekomendasikan reformulasi mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah yang secara materiil dituangkan dalam sebuah aturan turunan karena kedudukan Pj Kepala Daerah amat sentral pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sekaligus sebagai upaya penguatan sistem demokrasi Pancasila.

Pertama, Mendagri dan Gubernur harus mengumumkan nama-nama kandidat Pj Kepala Daerah yang akan diusulkan. Hal tersebut dimaksudkan untuk

memungkinkan aksesibilitas masyarakat daerah terhadap data-data kandidat Pj yang telah diusulkan, terlebih masyarakat telah memenangkan sengketa informasi pada Komisi Informasi Pusat terkait penunjukan Pj Kepala Daerah.²⁹ Hal tersebut juga memungkinkan masyarakat untuk dapat melakukan penilaian awal terhadap nama-nama kandidat Pj Kepala Daerah.

²⁸ *Ibid*, hlm. 162.

²⁹ “Desakan Transparansi dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Kembali Disuarakan,” <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/08/03/desakan-transparansi-dalam-penunjukanpejabat-kepala-daerah-kembali-disuarakan>, diakses tanggal 3 Januari 2024.

Kedua, DPRD yang juga memiliki wewenang untuk mengusulkan Pj Kepala Daerah seharusnya menjalankan fungsinya sebagai wakil dari masyarakat daerah. DPRD harus mengadakan *public hearing* guna menyerap aspirasi masyarakat daerah agar kriteria kandidat Pj Kepala Daerah yang telah diusulkan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat daerah dan juga daerah, apalagi mengingat terdapat daerah yang sering terjadi konflik seperti Aceh dan Papua.

Ketiga, kandidat Pj Kepala Daerah yang telah diusulkan akan melalui proses uji publik. Hal tersebut dimaksudkan agar setiap kandidat Pj Kepala Daerah diketahui kapabilitas dan terkait program yang akan dijalankan semasa dirinya menjabat. Setelahnya hasil dari uji publik berupa pengerucutan beberapa kandidat Pj Kepala Daerah yang telah dinilai oleh masyarakat daerah diserahkan kepada Mendagri, untuk kemudian diteruskan kepada tim penilaian akhir agar dapat ditentukan siapa yang menjadi Pj Kepala Daerah yang terpilih.

KESIMPULAN

Permendagri No. 4 Tahun 2023 yang mengatur pengangkatan Pj Kepala Daerah memantik kritik karena meniadakan sama sekali partisipasi dari masyarakat daerah dan cenderung bertendensi pada nuansa politis. Hal tersebut tentu

menganulir demokrasi Pancasila dan Pj Kepala Daerah berpotensi kehilangan legitimasinya, hal tersebut akan menyebabkan tidak teraktualisasinya pembangunan daerah dan yang lebih jauh lagi akan mempengaruhi pembangunan pada tingkat nasional.

Sehingga diperlukan reformulasi mekanisme pengangkatan Pj Kepala Daerah melalui aturan turunan yang responsif sebagai upaya penguatan sistem demokrasi

Pancasila. *Pertama*, nama-nama kandidat Pj Kepala Daerah yang telah diusulkan harus disampaikan secara terbuka. *Kedua*, DPRD perlu mengadakan *public hearing* sebagai upaya penyerapan aspirasi masyarakat daerah terkait kriteria Pj Kepala Daerah. *Ketiga*, perlunya uji publik terhadap Pj Kepala Daerah yang kemudian akan dinilai oleh masyarakat daerah kelayakannya sebelum akhirnya diserahkan ke tim penilaian akhir.

DAFTAR PUSTAKA

- Andriyan, Dody Nur, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai di Indonesia*, Cet. Keempat, Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Arifin, Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Cet. I, Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Arnazaye, Furaihan Kamil Arnazaye, Ariq Nabil Sulaiman, dan Muh Imam Kastholani, “Efektivitas Kebijakan Penjabat Kepala Daerah (PKD) dalam Perspektif Demokrasi dan Teknokrasi,” *Jurnal Publik*, Vol. 17, No. 01 (2023): 29–39.
- Bachmid, Fahri, “Keabsahan Pengisian Penjabat Kepala Daerah Dari Tentara Nasional Indonesia,” *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1 (2023): 173–82.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Pert. Rev, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- “Desakan Transparansi dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kembali Disuarakan,”

<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/08/03/desakantransparansi-dalam-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-kembalidisuarkan>, diakses tanggal 3 Januari 2024.

Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Depok: PT Raja Grafindo, 2019.

Edi Subiyanto, Achmad, “Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Daemokrasi Indonesia,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2 (2020): 355-371.

Efriza, *Political Explorer: Sebuah Kajian Ilmu Politik*, Cet. 1. Bandung: Alfabeta, 2012.

Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Rawamangun, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

“Pj Gubernur & Nuansa Politik ‘Orang Pusat’ di Lumbung Suara Pulau Jawa,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230712094243-32-972364/pjgubernur-nuansa-politik-orang-pusat-di-lumbung-suara-pulau-jawa>, diakses

Jakarta, Lembaga Bantuan Hukum, “LBH Jakarta Gugat Presiden Terkait Polemik Penjabat Kepala Daerah,” 28 November 2022.

<https://bantuanhukum.or.id/lbh-jakarta-gugat-presiden-terkait-polemikpenjabat-kepala-daerah/>.

Kaloh, Johan, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Mahfud M. D., Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed. rev. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Monitasari, Restu Gusti, Eki Furqon, Enis Khaerunnisa, dan Universitas Sultan

Ageng Tirtayasa, “Demokrasi dalam Dimensi Nilai-Nilai Pancasila

Berdasarkan Paradigma Philosophische Grondslag,” *Jurnal Res Jutitia:*

Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 2 (2021).

Nugraha, Nanang, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan*

Daerah di Indonesia, Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017.

Nugroho, Heru, “Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual

Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia,” *Jurnal Pemikiran*

Sosiologi, Vol. 1, No. 1 (Desember 2015): 1.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur,

Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

Rahayu, Ani Sri, *Pengantar Pemerintahan Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan*

Aplikasinya, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Rismahayani, Rismahayani, dan Aprinelita Aprinelita, “Tinjauan Yuridis Penjabat

Kepala Daerah Dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024,”

Kodifikasi, Vol. 5, No. 1 (2023): 16–30.

Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*,

Bandar Lampung, 2012.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

“Perkembangan Sidang Keterbukaan Informasi Penunjukan Penjabat Kepala

Daerah: Kemendagri Harus Buka Akses Dokumen Pengangkatan Penjabat,”

<https://antikorupsi.org/id/perkembangan-sidang-keterbukaan-informasipenunjukan-penjabat-kepala-daerah-kemendagri-harus-buka>, diakses tanggal 13 April 2023.

Zein, Yahya Ahmad, Mawardi Kahiri, Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aceh: Syiah Kuala University Press & Universitas Borneo Tarakan, 2021.