

PROBLEMATIKA YURIDIS PENGISIAN PENJABAT SEMENTARA KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara UIN Sayyid Ali Rahmatullah
Jl. Mayor Sujadi Timur No.46 Tulungagung
Email: geloradika@gmail.com

Sun Fatayati

Institut Agama Islam Tribakti
Jl. KH. Wahid Hasyim, No. 62 Kediri
Email : sunfatati@iai-tribakti.ac.id

Ferry Nahdian Furqan

Faculty of Law Monash University
555 Lonsdale Street Melbourne VIC 3000
Email : ferrynf124@yahoo.co.id

Naskah dikirim: 15/7/2022, direvisi: 19/07/2022, diterima: 20/07/2022

Abstract

The implementation of simultaneous regional elections in 2024 has implications for a number of regional heads whose terms of office will end in 2022 and 2023. This condition has implications for the potential emergence of regional heads who are not democratically elected. This is because the norm in Law Number 10 of 2016 gives legitimacy to the Minister of Home Affairs to appoint a temporary official. In fact, Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that all regional heads should be elected through a democratic mechanism. In addition, the duration of the office of the regional head has the potential to reach one term of office. This condition, of course, has the potential to create new problems in the Indonesian state administration system. This study aims to answer the question of what are the juridical problems of filling temporary regional heads in the Indonesian constitutional system. The research method in this article is normative juridical. The hypothesis that researchers can find is that filling regional officials is contrary to the constitution.

Keywords: *democratic, office, regional heads*

Abstrak

Pelaksanaan Pilkada serentak pada tahun 2024 berimplikasi terhadap sejumlah kepala daerah yang selesai masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023. Kondisi tersebut berimplikasi terhadap potensi munculnya pejabat kepala daerah yang tidak dipilih secara demokratis. Hal itu disebabkan, norma dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan legitimasi kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat pejabat sementara. Padahal, pasal 18 UUD NRI 1945 menyatakan

bahwa semua kepala daerah sepatutnya harus dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Selain itu, durasi masa jabatan pejabat kepala daerah berpotensi mencapai satu periode masa jabatan. Kondisi ini tentu saja berpotensi menciptakan persoalan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini hendak menjawab pertanyaan bagaimanakah problematika yuridis pengisian pejabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Hipotesis yang dapat peneliti temukan adalah pengisian pejabat daerah bertentangan dengan konstitusi.

Kata Kunci : demokratis, jabatan, kepala daerah

A. Pendahuluan

Pasal 201 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 menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) akan secara serentak dilakukan pada tahun 2024. Padahal, sejumlah kepala daerah telah menyelesaikan jabatannya sebelum tahun 2024. Dalam artian, selama beberapa tahun, sejumlah daerah di Indonesia akan dijabat oleh Pejabat sementara yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Kondisi ini menciptakan persoalan terkait sejauh mana legitimasi politik Pejabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Meskipun tidak dimaknai secara eksplisit bahwa demokratis dalam konteks ayat ini merupakan pemilihan langsung, akan tetapi pasca ditetapkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, frase demokratis dalam Pilkada cenderung dimaknai sebagai pilihan secara langsung oleh rakyat.

Meskipun merujuk pada nuansa kebatinan pelaku amandemen konstitusi, pencantuman frase demokratis dimaknai sistem pemilihan yang selaras dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi

masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih Gubernur, Bupati dan Walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena pada Pasal 18 ayat (7) itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undanglah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis.¹ Hal tersebut didasarkan pada kultur yang bervariasi di masyarakat Indonesia, sebagaimana di Provinsi Papua yang mengenal model pemilihan noken.² Akan tetapi, model pemilihan noken juga diimplementasikan dalam Pemilu nasional, dalam artian konsep demokratis dengan variasi yang berbeda-beda sebagaimana *original intent* Pasal 18 ayat (4) tidak dapat dimaknai semata-mata untuk mengakomodir Pilkada di Papua. Akan tetapi, variasi model apapun yang ditawarkan dalam Pilkada sepatutnya tetap selaras dengan prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, yang bermakna rakyat mempunyai otoritas untuk menentukan pilihannya sendiri melalui mekanisme yang demokratis.³

Namun, mekanisme pemilihan kepala daerah yang sejatinya dipilih secara demokratis sebagaimana amanat konstitusi berpotensi untuk dilanggar pada periode 2022-2024. Hal itu disebabkan adanya norma dalam Undang-Undang Pilkada yang memerintahkan pelaksanaan Pilkada dilakukan secara serentak

¹ Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25, <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1.10>.

² Muhammad Malikul Lubbi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Noken Di Provinsi Papua Dalam Prinsip Demokrasi Dan Sistem Hukum Nasional," *Dharmasiswa* 1, no. July (2021): 1–15.

³ Ahmad Gelora Mahardika and Sun Fatayati, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, no. 1 (2020): 50–67.

pada tahun 2024. Dalam artian, semua daerah yang kepala daerahnya selesai masa baktinya sebelum 2024 harus diangkat Penjabat sementara (Pjs). Padahal menurut catatan Kementerian Dalam Negeri terdapat 272 daerah yang kepala daerahnya akan selesai masa jabatannya sebelum tahun 2024, dimana 101 kepala daerah berakhir masa jabatannya di 2022 dan 171 kepala daerah akan mengakhiri masa baktinya pada 2023. Kondisi ini berpotensi menciptakan kemunduran bagi demokrasi. Hal itu disebabkan, tidak ada mekanisme yang transparan dalam Undang-Undang terkait mekanisme pemilihan Penjabat sementara. Kondisi ini berpotensi melahirkan sejumlah kepala daerah yang preferensi pilihannya didasarkan kepentingan politik bagi penguasa bukan atas dasar kehendak rakyat. Berdasarkan sejumlah permasalahan tersebut, artikel ini hendak menjawab pertanyaan bagaimanakah problematika yuridis penundaan pemilihan kepala daerah serta bagaimanakah solusi yang tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

B. Pembahasan

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat, dalam artian secara eksplisit konstitusi mengakui bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia. Mengacu pada pendapat Krzysztof Jasiiecki, terdapat sejumlah parameter untuk melihat sejauh mana demokrasi berjalan di suatu negara, antara lain *the electoral process and pluralism, the functioning of the government, political participation, political culture, and civil liberties*.⁴ Terlihat bahwa partisipasi politik merupakan salah satu alat ukur kualitas demokrasi. Konsepsi tersebut disepakati pula oleh Adejumobi yang menyatakan bahwa *elections are generally considered an indispensable aspect of democracy because it is a globally accepted practical process by which citizens express themselves in democratically determining those to govern them*.⁵ Senada dengan kedua ahli tersebut, MacLean dan Wood juga menyatakan bahwa

⁴ Krzysztof Jasiiecki, "Political Changes in Central and Eastern Europe in the Context of the Global Regression of Democracy," *Online Journal Modelling the New Europe*, no. 37 (2021): 24–45, <https://doi.org/10.24193/OJMNE.2021.37.02>.

⁵ Patrick Afamefune Ikem, Ubiebi Kingsley, and Olihe A. Ononogbu, "Political Prophecy and Election in Africa: An Evolving Trend in Nigeria's Electoral Process and Its Danger to Democracy," *African Renaissance* 18, no. 4 (2021): 237–59, <https://doi.org/10.31920/2516-5305/2021/18n4a12>.

demokrasi adalah “*political system based on the principle that governance requires the assent of all citizens through participation in the electoral process, articulation of views, and direct or indirect representation in governing institutions*”. Terlihat dari sejumlah pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pemilihan merupakan salah satu indikator vital untuk melihat sejauh mana kualitas demokrasi, dan demokrasi dimaknai sebagai sistem yang melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam menentukan nasibnya sendiri.

B.1 Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2024

Pilkada serentak pada hakikatnya merupakan gagasan yang dibangun oleh negara yang dilatarbelakangi alasan bahwa pelaksanaan pilkada serentak dipandang lebih efisien dari sisi anggaran penyelenggaraan serta dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik, dan penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik dari pelaksanaan pilkada yang terus menerus. Menilik naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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 pada hakikatnya disebutkan bahwa pelaksanaan Pilkada Serentak di seluruh Indonesia akan diselenggarakan pada tahun 2027. Akan tetapi, pada akhirnya rencana tersebut diubah menjadi tahun 2024.

Sebagai konsekuensi dari dibatalkannya pelaksanaan Pilkada serentak pada tahun 2027 adalah sebagai berikut:

- (1) Terdapat kekosongan jabatan Kepala Daerah yang masa jabatannya habis pada tahun 2022 dan 2023
 - (2) Terdapat kepala daerah yang masa jabatannya tidak sampai 5 (lima) tahun
- Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, terdapat 101 kepala daerah berakhir masa jabatannya di 2022 dan 171 kepala daerah akan mengakhiri masa baktinya pada 2023. Secara sederhana, hal tersebut dapat digambarkan melalui tabel berikut:

Tabel 1

Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatannya Sebelum 2024

Daerah	Habis Masa Jabatan	Daerah	Habis Masa Jabatan
7 Provinsi	2022	17 Provinsi	2023
76 Kabupaten	2022	115 Kabupaten	2023
18 Kota	2022	38 Kota	2023

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan tabel tersebut, total terdapat 271 kepala daerah yang terancam mengalami kekosongan jabatan sebelum diselenggarakannya Pilkada 2024. Bahkan durasi kekosongan tersebut berpotensi mencapai satu periode masa jabatan kepala daerah. Hal itu didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa kepala daerah dianggap telah menjabat selama satu periode apabila telah menduduki masa jabatan selama minimal 2,5 tahun. Mengacu pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, pelaksanaan pemungutan suara dilakukan pada tanggal 9 Desember 2020 dan pelantikan tercepat adalah tanggal 26 Februari 2021. Dalam artian minimal terdapat durasi waktu 80 (delapan puluh hari) sejak dilaksanakannya Pilkada hingga tahapan pelantikan kepala daerah baru.

Sebagai asumsi, pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2024 akan dilakukan pada tanggal 27 November 2024, dalam artian secara matematis mengacu pada perhitungan sebagaimana yang terjadi pada Pilkada 2020, maka pelaksanaan pelantikan kepala daerah pada Pilkada 2024 adalah 15 Februari 2025. Oleh karena itulah, durasi kekosongan masa jabatan kepala daerah akan cukup panjang.

Tabel 2

Masa Jabatan Gubernur dan Durasi Kekosongan Jabatan

Daerah	Tanggal Berhenti	Durasi Kekosongan
Aceh	5 Juli 2022	2 tahun 7 bulan 13 hari
Kepulauan Bangka Belitung	12 Mei 2022	2 tahun 9 bulan 5 hari
DKI Jakarta	16 Oktober 2022	2 tahun 4 bulan
Banten	12 Mei 2022	2 tahun 9 bulan 5 hari

Gorontalo	12 Mei 2022	2 tahun 9 bulan 5 hari
Sulawesi Barat	12 Mei 2022	2 tahun 9 bulan 5 hari
Papua Barat	17 Januari 2022	3 tahun 1 bulan
Sumatera Utara	7 Agustus 2023	1 tahun 5 bulan
Riau	12 Februari 2024	1 tahun 1 bulan
Sumatera Selatan	1 Oktober 2023	1 tahun 3 bulan
Lampung	12 Juni 2024	6 bulan
Jawa Barat	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Jawa Tengah	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Jawa Timur	13 Februari 2024	1 tahun 1 bulan
Bali	17 September 2023	1 tahun 4 bulan
Nusa Tenggara Barat	19 September 2023	1 tahun 4 bulan
Nusa Tenggara Timur	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Kalimantan Barat	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Kalimantan Timur	1 Oktober 2023	1 tahun 3 bulan
Sulawesi Selatan	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Sulawesi Tenggara	5 September 2023	1 tahun 4 bulan
Maluku	24 April 2024	8 bulan
Maluku Utara	10 Mei 2024	7 bulan
Papua	5 September 2023	1 tahun 4 bulan

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan tabel tersebut diatas, terdapat 24 Provinsi yang mengalami kekosongan masa jabatan dengan durasi waktu kekosongan yang berbeda-beda. Selain itu terdapat pula ratusan Kabupaten/Kota yang mengalami kondisi yang serupa. Bahkan, Provinsi Papua Barat akan terjadi kekosongan selama 3 tahun 1 bulan.

B.2 Mekanisme Pengisian Pelaksana Tugas Kepala Daerah

Sebagai implikasi terhadap kekosongan jabatan kepala daerah, sistem hukum Indonesia pada hakikatnya telah mengakomodir mekanisme pengaturannya. Akan tetapi, pengaturan tersebut pada dasarnya tidak relevan dengan peristiwa kekosongan yang terjadi sebagai implikasi diselenggarakannya Pilkada serentak.

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan tersebut tercantum dalam sejumlah regulasi, antara lain:

(1) Pasal 65 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal ini menyatakan bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Terkait dengan definisi berhalangan sementara mengacu pada sejumlah regulasi ditingkat Kementerian, salah satunya adalah Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM38 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM98 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penunjukan dan Pengangkatan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di Lingkungan Kementerian Perhubungan, berhalangan sementara dapat didefinisikan sebagai kondisi dimana suatu jabatan masih terisi namun Pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan karena cuti tahunan, cuti besar, cuti bersalin, cuti karena alasan penting, cuti sakit, dan tugas kedinasan di dalam maupun luar negeri. Dalam artian, ketentuan dalam Pasal ini tidak relevan untuk diterapkan dalam kasus pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebagai implikasi diselenggarakannya Pilkada serentak.

(2) Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Ketentuan dalam pasal ini menyatakan bahwa Kepala Daerah dapat mengajukan cuti diluar tanggungan negara apabila sedang menjalani kampanye. Selama menjalani cuti diluar tanggungan negara, maka diangkat Pejabat sementara yang ditunjuk oleh Menteri. Norma ini kemudian diatur secara lebih mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah yang kosong yang disebabkan oleh pemilihan serentak, ketentuan dalam pasal ini juga kurang relevan.

(3) Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Pasal ini menyatakan bahwa ketika sudah akhir masa jabatan dan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di suatu daerah, maka dilakukan pengisian dengan kriteria Penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati atau walikota, diangkat Penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Hal ini diatur secara rinci dalam Pasal 201 ayat (10), ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal ini juga mengamanatkan terkait pengisiannya haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah yang kosong dikarenakan implikasi pemilihan serentak, norma yang paling relevan adalah pada Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Mengacu pada tiga opsi yang tersedia tersebut, penggunaan konsep Penjabat sementara (pjs) yang didasarkan pada Pasal 201 Undang-Undang Pilkada adalah yang paling tepat untuk kasus Pilkada serentak. Akan tetapi, berbeda dengan pengaturan terkait cuti diluar tanggungan negara yang terdapat peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018, disisi lain pengaturan terkait pemilihan Pjs dalam pasal 201 Undang-Undang Pilkada belum terdapat peraturan pelaksanaannya baik itu Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Menteri.

Sebagai implikasi dari ketiadaan norma yang secara tegas mengatur mekanisme pengisian Penjabat sementara, Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan tiga putusan, antara lain:

- (1) Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021
- (2) Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022
- (3) Putusan MK Nomor 18 PUU/XX/2022

Dalam pertimbangan hukum ketiga Putusan MK tersebut disebutkan bahwa sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perlu dipertimbangkan bagi Pemerintah untuk membuat Peraturan Pelaksana, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin

yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

B.3 Implementasi Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah terhadap Demokrasi Indonesia

Demokrasi pada hakikatnya dimaknai sebagai kedaulatan rakyat yang bermakna rakyat mempunyai kedaulatan tertinggi untuk menentukan nasibnya sendiri. Kekosongan masa jabatan kepala daerah sebagai implikasi dilakukannya pemilihan serentak pada tahun 2024 sejatinya tidak dapat menjadi pembenaran untuk mengangkat kepala daerah tanpa melalui mekanisme yang demokratis.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, dalam artian proses pengangkatan Pejabat sementara yang diakibatkan pelaksanaan pemilihan serentak haruslah tetap dilakukan secara demokratis. Apalagi, Pejabat sementara tersebut beberapa diantaranya menjabat hingga satu periode masa jabatan.

Mengacu pada Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, Pjs Gubernur, Bupati dan Walikota pada nantinya akan mempunyai sejumlah tugas dan wewenang, antara lain:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
- d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- e. melakukan pengisian Pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Terlihat berdasarkan poin d dan e, setiap Pjs kepala daerah memerlukan izin tertulis dari Menteri Dalam Negeri sebelum mengambil kebijakan strategis antara

lain pembentukan Perda dan pengisian jabatan Penjabat. Dalam artian, lokus kekuasaan yang sejatinya berada didaerah untuk selama beberapa waktu akan bergeser ke pemerintah pusat.

Hal tersebut dapat dilihat secara sederhana pada tabel berikut:

Tabel 3

Kewenangan Kepala Daerah Definitif dan Sementara

Kewenangan	Penjabat Definitif	Penjabat Sementara
Pembahasan Raperda	Kepala Daerah	Atas Persetujuan Menteri
Pengisian Penjabat	Kepala Daerah	Atas Persetujuan Menteri

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Kondisi ini tentu saja menciptakan persoalan. Hal itu disebabkan salah satu esensi dilakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pionir bagi penerapan otonomi adalah penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat. Dalam artian, segala kebijakan strategis sepatutnya dilakukan oleh kepala daerah tanpa seizin Menteri Dalam Negeri.

Selain itu, pengisian Penjabat sementara yang dilakukan tanpa mekanisme yang demokratis juga menciptakan persoalan terkait legitimasi Penjabat tersebut. Hal itu disebabkan, adanya klausa dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kepala daerah selayaknya dipilih secara demokratis. Hal itu juga sejalan dengan semangat otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pionir regulasi yang mengatur otonomi daerah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yaitu selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan dan berkemampuan sebagai Pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan masyarakat. Poin mendapatkan kepercayaan masyarakat menjadi salah satu hal yang penting, karena konsep tersebut selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Konsep tersebut disepakati oleh Kjellberg, yang menyatakan bahwa ideologi pemerintahan yang mandiri berdiri kokoh diatas tiga nilai antara lain:

- (1) *democracy and participation,*
- (2) *liberty or autonomy, and*

(3) *efficiency*

Menurut Kjellberg, demokrasi di tingkat lokal mempunyai makna bahwa partisipasi publik dilihat tidak hanya sebagai tujuan melainkan juga instrumen untuk memperkuat demokrasi secara menyeluruh. Sementara itu, liberty atau otonomi mempunyai maksud bahwa pemerintah lokal harus menikmati derajat otonomi dan pemerintahan yang mandiri yang bermakna bebas dari pengaturan pemerintah pusat.⁶

Terlihat berdasarkan konsepsi tersebut, maka terdapat potensi penurunan demokrasi sebagai implikasi pengisian Pejabat sementara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pemilihan Serentak tahun 2024.

B.4 Politik Hukum terkait Pengisian Pejabat Sementara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Muara utama terkait persoalan pengisian Pejabat sementara kepala daerah pada hakikatnya disebabkan oleh pergeseran pelaksanaan Pilkada serentak yang awalnya dilakukan pada tahun 2027 kemudian diubah pada tahun 2024. Perubahan wacana tersebut secara logis berefek domino terhadap adanya kekosongan jabatan kepala daerah dalam rentang waktu 1 (satu) hingga 3 (tiga) tahun. Pada hakikatnya, pelaksanaan Pilkada Serentak merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*), dalam artian Pemerintah diberikan keleluasaan sebisa-besarnya untuk menentukan model keserentakan yang akan dilakukan dalam Pilkada. Akan tetapi, model apapun yang hendak diterapkan sejatinya tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi. Oleh karena itulah, diperlukan politik hukum yang tepat terkait mekanisme pengangkatan kepala daerah sebagai wujud penghormatan negara terhadap nilai-nilai demokrasi.

Pertama, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan melalui mekanisme DPRD. Pada hakikatnya, demokratis sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak selalu dimaknai pemilihan secara langsung, akan tetapi dapat pula dimaknai pemilihan dilakukan melalui DPRD. Oleh karena

⁶ Vilde Hernes, "The Case for Increased Centralization in Integration Governance: The Neglected Perspective," *Comparative Migration Studies* 9, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00247-z>.

itulah, dalam kondisi sebagaimana yang terjadi saat ini, pemilihan dapat dilakukan melalui DPRD untuk memastikan bahwa kepala daerah tersebut benar-benar menduduki jabatannya melalui proses yang demokratis. Mekanisme pemilihan melalui DPRD dapat dilakukan dengan pengusulan dari Partai Politik atau Koalisi Partai Politik yang memenangkan Pilkada pada periode sebelumnya. Opsi ini dapat dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Dalam Negeri yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Hal ini pun selaras dengan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Kedua, perpanjangan masa jabatan kepala daerah yang saat ini menjabat. Kepala daerah yang saat ini menjabat pada hakikatnya merupakan kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Meskipun kesemuanya sejatinya hanya diberikan kesempatan untuk menjabat selama lima tahun, akan tetapi dalam kondisi tertentu kepala daerah tersebut sepatutnya diberikan kesempatan untuk memegang jabatan lebih lama. Konsep seperti ini pernah terjadi pada kasus Gubernur DI Yogyakarta yang diperpanjang masa jabatannya selama dua tahun berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 86/P Tahun 2008 dikarenakan pada waktu itu masih belum usainya pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta.

Opsi perpanjangan tersebut dapat dilakukan apabila Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Apabila melihat kebelakang, pada tahun 2014, perubahan model pemilihan yang sebelumnya langsung menjadi dipilih DPRD dalam Undang-Undang Pilkada dianggap telah menciderai nilai-nilai demokrasi menjadi *legal reasoning* bagi Presiden untuk menerbitkan Perpu. Disisi lain, model penunjukan langsung tanpa melalui pemilihan sebagaimana yang terjadi pada periode 2022-2024 secara terang benderang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

C. Kesimpulan

Pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2024 berimplikasi terhadap kekosongan jabatan di 271 daerah yang selesai masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023. Bahkan, di beberapa daerah durasi kevakuman kekuasaan mencapai satu periode masa jabatan kepala daerah sebagaimana putusan MK yaitu 2,5 tahun. Disisi lain, sistem hukum Indonesia belum mampu secara optimal

mengakomodir mekanisme pengisian kekosongan kekuasaan berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu disebabkan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara tegas mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam konteks pelaksanaan terjadinya kekosongan yang diakibatkan oleh pelaksanaan Pilkada serentak. Ketiadaan norma yang mengatur secara spesifik, membuat metode pemilihan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah penunjukan secara otoritatif. Mengacu pada sejumlah teori, metode pemilihan di tingkat daerah dengan model penunjukan bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yaitu partisipasi (*participation*) dan kebebasan (*liberty*).

Sejumlah permasalahan tersebut pada hakikatnya dapat diselesaikan melalui sejumlah alternatif, antara lain: *Pertama*, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan melalui mekanisme DPRD. Pada hakikatnya, demokratis sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak selalu dimaknai pemilihan secara langsung, akan tetapi dapat pula dimaknai pemilihan dilakukan melalui DPRD. Mekanisme pemilihan melalui DPRD dapat dilakukan dengan pengusulan dari Partai Politik atau Koalisi Partai Politik yang memenangkan Pilkada pada periode sebelumnya. Opsi ini dapat dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Dalam Negeri yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Hal ini pun selaras dengan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Kedua, perpanjangan masa jabatan kepala daerah yang saat ini menjabat. Kepala daerah yang saat ini menjabat pada hakikatnya merupakan kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Meskipun kesemuanya sejatinya hanya diberikan kesempatan untuk menjabat selama lima tahun, akan tetapi dalam kondisi tertentu kepala daerah tersebut sepatutnya diberikan kesempatan untuk memegang jabatan lebih lama.

Daftar Pustaka

- Hernes, Vilde. "The Case for Increased Centralization in Integration Governance: The Neglected Perspective." *Comparative Migration Studies* 9, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00247-z>.
- Ikem, Patrick Afamefune, Ubiebi Kingsley, and Olihe A. Ononogbu. "Political Prophecy and Election in Africa: An Evolving Trend in Nigeria's Electoral Process and Its Danger to Democracy." *African Renaissance* 18, no. 4 (2021): 237–59. <https://doi.org/10.31920/2516-5305/2021/18n4a12>.
- Jasiecki, Krzysztof. "Political Changes in Central and Eastern Europe in the Context of the Global Regression of Democracy." *Online Journal Modelling the New Europe*, no. 37 (2021): 24–45. <https://doi.org/10.24193/OJMNE.2021.37.02>.
- Lubbi, Muhammad Malikul. "Analisis Sistem Pemilihan Umum Noken Di Provinsi Papua Dalam Prinsip Demokrasi Dan Sistem Hukum Nasional." *Dharmasisya* 1, no. July (2021): 1–15.
- Mahardika, Ahmad Gelora, and Sun Fatayati. "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif." *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, no. 1 (2020): 50–67.
- Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25. <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1.10>.