

Konsekuensi Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024: Perluasan Makna Demokratis Dalam Pengisian Pejabat Kepala Daerah

Helmi Chandra SY

Fakultas Hukum, Universitas Bung Hatta
Jl. Bagindo Aziz Chan, Aie Pacah, Kota Padang
✉ helmichandrasy@bunghatta.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/a2b1se52>

Abstrak

Penunjukan pejabat kepala daerah di desain oleh pemerintah untuk mengatasi kekosongan jabatan kepala daerah akibat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara serentak tahun 2024. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dampak putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 terhadap perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah yang dibatasi pada dua pokok permasalahan. *Pertama*, bagaimana bentuk perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021. *Kedua*, apa dampak perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa bentuk perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah dalam Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dilakukan melalui penunjukan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dan dampak perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah yaitu pembenahan peraturan pelaksana, pembatasan hak asasi manusia serta pemberian kewenangan penuh.



© 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Kata Kunci

Demokratis, Penjabat Kepala Daerah

I. Pendahuluan

Teori kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) pada dasarnya mengakui bahwa rakyat merupakan sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kemunculan teori ini merupakan wujud perlawanan terhadap banyaknya penyalahgunaan kekuasaan dari kedaulatan raja, sehingga menjadi sebab terciptanya tirani dan penderitaan bagi rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar hingga kemudian melahirkan konsep demokrasi¹.

Indonesia menjadi salah satu negara yang memakai prinsip demokrasi². Prinsip tersebut terlihat secara konstitusional dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, alenia IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar negara yang berbunyi: "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*". Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945 menegaskan bahwa: "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Pelaksanaan prinsip dasar demokrasi menjadi amanat reformasi di Indonesia. Salah satu bentuk implementasi prinsip tersebut di daerah adalah dengan adanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini menjadi

¹ K. Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 119.

² Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia," *Adalah* 1, no. 8 (2017): 79.

amanat langsung dari Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan bahwasanya: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*.

Kata “demokratis” dalam UUD 1945 di atas kemudian diterjemahkan oleh pembentuk undang-undang menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagaimana yang dijelaskan oleh UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi UU, dalam Pasal 1 Angka 1 ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa:

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Sejak reformasi, sebenarnya telah terjadi beberapa kali perubahan mekanisme dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah. Mulai dari pemilihan kepala daerah secara tidak langsung lewat DPRD di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian berubah menjadi pemilihan kepala daerah secara demokratis yang dimaknai dengan pemilihan langsung oleh rakyat di bawah UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah kemudian sempat diatur kembali menjadi pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD dengan ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Akan tetapi, ketentuan tersebut kemudian ditolak secara masif oleh

masyarakat sehingga dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

MK berpendapat frasa “dipilih secara demokratis” tidak hanya memiliki tafsir tunggal. Frasa tersebut tidak hanya harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, akan tetapi bisa juga diartikan dipilih secara tidak langsung, sepanjang prosesnya demokratis. Kebijakan untuk menentukan cara memilih kepala daerah diserahkan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya, sehingga disebut sebagai *open legal policy*³.

Namun dalam perkembangannya, pemaknaan terhadap frasa demokratis untuk memilih pemimpin di tingkat daerah semakin mengalami perluasan melalui mekanisme penunjukan. Hal ini disebabkan oleh adanya gagasan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara serentak tahun 2024. Hal ini tercantum dalam Pasal 201 ayat (8) UU 10 tahun 2016 (UU Pilkada) disebutkan bahwa:

“Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”

Rencana penyelenggaraan Pilkada serentak 2024 mengakibatkan terdapatnya jabatan kepala daerah kosong selama 2 (dua) tahun untuk yang berakhir pada tahun 2022 dan 1 (satu) tahun bagi daerah yang berakhir pada Tahun 2023. Untuk mengatasi kondisi tersebut pemerintah kemudian

³ M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih, “Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah,” in *Titik Taut Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021), 337.

menunjuk pejabat kepala daerah. Pejabat kepala daerah dapat diartikan sebagai *acting of head regional is one performing the duties of an office-usually temporarily but who has no claim of tittle to the office*⁴. Artinya, pejabat merupakan seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu, dalam hal ini pejabat kepala daerah menjabat sebagai pengganti kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024, sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada.

Namun karena masa jabatan pejabat kepala daerah yang terlalu lama membuat pengangkatannya dianggap tidak memiliki legitimasi politik karena tidak pernah dipilih dan tidak melibatkan rakyat. Selain itu, kewenangan yang diberikan kepada pejabat kepala daerah sama besarnya dengan kepala daerah defenitif sehingga membuat kedudukan pejabat kepala daerah dapat dianggap sama dengan kepala daerah.

Ketentuan ini kemudian diuji ke MK yang kemudian menghasilkan Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021. Dalam pertimbangan hukumnya MK berpendapat bahwa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan yang lain dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa⁵. Melalui putusan ini MK memperluas pemaknaan “dipilih secara demokratis” yang sebelumnya hanya dilakukan dalam 2 (dua) bentuk yaitu dipilih oleh DPRD atau dipilih langsung

⁴ Fabian Riza Kurnia Firdaus Arifin, *Penjabat Kepala Daerah, Thafa Media*, 1st ed., vol. 1, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), 106.

⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, 25.

oleh rakyat dengan penunjukan penjabat kepala daerah tanpa proses pemilihan langsung oleh rakyat.

Hadirnya putusan MK ini tentu membawa dampak tersendiri terhadap pengisian jabatan kepala daerah. Mekanisme penunjukan bagi penjabat kepala daerah membuat hilangnya daulat rakyat sebagai dasar legitimasi. Apalagi, belum tersedianya peraturan pelaksana untuk memilih penjabat kepala daerah dapat menimbulkan diskriminasi dan tindakan yang tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi.

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan di atas, maka analisis mengenai perluasan makna demokratis dalam pengisian penjabat kepala daerah pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 memiliki beberapa urgensi dan signifikansi. Pertama, mengetahui bagaimana bentuk perluasan makna demokratis dalam pengisian penjabat kepala daerah pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021. Kedua, mengurai dampak perluasan makna demokratis dalam pengisian penjabat kepala daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini disusun untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk perluasan makna demokratis dalam pengisian penjabat kepala daerah pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021?
2. Bagaimana dampak perluasan makna demokratis dalam pengisian penjabat kepala daerah?

II. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum doktriner dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan ialah data sekunder dan disajikan secara kualitatif.

III. Pembahasan

Bentuk Perluasan Makna Demokratis dalam Pengisian Pejabat Kepala Daerah Pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, merupakan putusan pengujian materil dalam perkara pengujian UU Pilkada terhadap UUD 1945, yang diajukan oleh 2 (dua) orang pemohon atas nama Bartolomeus Mirip dan Makbul Mubarak. Dalam gugatannya, para pemohon mendalilkan bahwa Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU Pilkada bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Akibatnya, para pemohon tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih dan dipilih secara tetap sesuai dengan siklus jadwal pemilihan 5 (lima) tahun sekali. Selain itu, para pemohon merasa tidak mendapatkan Pilkada yang berkualitas karena akan dipimpin oleh pejabat yang tidak memiliki legitimasi politik memimpin daerah. Ditambah, para pemohon juga menganggap adanya perlakuan diskriminatif karena pilihannya dalam Pilkada 2020 hanya akan menjabat paling lama 4 (empat) tahun bukan 5 (lima) tahun.

Argumentasi pemohon di atas sejalan dengan pendapat yang menyebutkan bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) problematik pejabat dalam mengisi kekosongan kepala daerah akibat pilkada serentak. *Pertama*, ketidaksinkronan aturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan. *Kedua*, yaitu masalah legitimisasi pejabat dan pengisian kekosongan kepala daerah terlampaui lama. *Ketiga*, yakni potensi disimpanginya otonomi daerah dengan sentralisasi kekuasaan di bawah kementerian dalam negeri⁶.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, MK kemudian mengeluarkan putusan nomor 67/PUU-XIX/2021 yang menolak gugatan para pemohon. Dalam pertimbangan hukumnya MK menjelaskan ketentuan sebagai berikut⁷.

“Bahwa terkait dengan pengisian pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”.

Melalui putusan ini MK memperluas pemaknaan “dipilih secara demokratis” dengan menyatakan pengisian pejabat kepala daerah dengan penunjukan masih dalam ruang lingkup Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pemaknaan ini juga membuat kedudukan pejabat kepala daerah dapat diartikan sama dengan kepala daerah. Hal ini sejalan dengan pertimbangan hukum MK sebelumnya dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, yang menjelaskan “dipilih secara demokratis” adalah tidak hanya terbatas pada model

⁶ M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih, *Op.Cit*, 335.

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, 34.

pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan yang lain dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Lebih lanjut MK menyebutkan bahwa selain terkait dengan model pemilihan, konstitusi ternyata tidak secara eksplisit menentukan hal-hal lain terkait dengan Pilkada, seperti berapa lama masa jabatan kepala daerah, kapan waktu penyelenggaraan hingga siapakah badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Melalui Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, konstitusi kemudian mendelegasikan kewenangan untuk menentukan lebih lanjut pengaturannya dalam undang-undang yang meliputi seluruh aspek rancang bangun sistem Pilkada yang akan digunakan, mulai dari model pemilihan sampai terkait teknis waktu penyelenggaraannya. Namun demikian, ruang pengaturan yang sangat luas tersebut bukan berarti tanpa batas, kata “demokratis” menjadi arah sekaligus tolok ukur rancang bangun penyelenggaraan Pilkada yang diatur dalam peraturan teknis di bawah UUD.

MK menekankan bahwa kualitas demokrasi penyelenggaraan Pilkada serentak nasional akan ditentukan antara lain oleh kontestan (*the contesting candidates*), baik yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun perseorangan, dan sekaligus oleh partisipasi rakyat atau pemilih secara inklusif, bebas (*free*) dan jujur (*fair*).

Terkait dengan kekhawatiran terhadap pejabat kepala daerah tidak memiliki legitimasi politik untuk memimpin suatu daerah, MK mempertimbangkan bahwa legitimasi dalam konteks pejabat kepala daerah diturunkan dari amanat atau perintah UU. Oleh karena itu, meskipun secara terbatas makna legitimasi artinya memperoleh dukungan

langsung dari pemilih, namun dalam perspektif yang luas, legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dengan demikian, dalam hal untuk mengisi penjabat kepala daerah yang merupakan keniscayaan untuk mengisi jabatan pada masa transisional dan sepanjang penjabat yang ditunjuk adalah yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan mungkin dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik.

Berbeda dengan itu, jika dibandingkan dengan ketentuan UU Pilkada pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis dimaknai dengan pemilihan rakyat secara langsung. Ketentuan Pasal 1 UU Pilkada tersebut mengatur:

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Pemaknaan demokratis dalam UU Pilkada tersebut sejalan dengan maksud pembentuk konstitusi. Apabila dicermati risalah persidangan MPR sebagai lembaga negara yang diberi wewenang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ditemukan, para pembentuk konstitusi sepakat bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan dengan demokratis. Selain itu, juga terdapat keinginan dari pembentuk konstitusi untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman

daerah⁸. Perluasan makna demokratis dapat dilihat dari tabel perbandingan berikut:

Tabel 1. Perbandingan Pemaknaan Demokratis

No	Dasar Hukum	Jabatan	Makna Demokratis
1	Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021	Penjabat Kepala Daerah	Penunjukan
2	UU Pilkada	Kepala Daerah	Dipilih Langsung

Perluasan makna demokrasi melalui mekanisme penunjukan sangat bertentangan dengan tujuan pengisian jabatan kepala daerah itu sendiri. Urgensi pemilihan langsung terhadap kepala daerah oleh rakyat adalah agar kepala daerah yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi dari bawah karena prsetasi moral, intelektual, dan pengabdianya pada masyarakat selama ini⁹. Meskipun Pilkada langsung tetap memiliki kekurangan terutama besarnya biaya yang dikeluarkan. Di mana, Pilkada secara langsung oleh rakyat terkesan mahal, sehingga pemerintah memutuskan

⁸ 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>.

⁹ Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah," *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 18, no. 740 (2018): 127–48, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.

melakukan Pilkada langsung secara serentak¹⁰. Namun bukan berarti mekanisme penunjukan tanpa melibatkan rakyat menjadi penggantinya.

Secara historis, pemilihan serentak secara terencana telah dilakukan beberapa gelombang. Gelombang pertama, 9 Desember 2015 ditujukan bagi kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dijadwalkan pada Februari 2016 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan tahun 2017. Sementara gelombang ketiga telah dilaksanakan pada Juni 2018, ditujukan bagi kepala daerah yang akhir masa jabatannya jatuh pada 2018 dan 2019. Pilkada serentak gelombang keempat, meskipun waktunya diundur karena pandemi telah dilaksanakan pada tahun 2020 untuk memilih kembali kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Jadi konsep dan praktiknya keserentakan dibangun dengan menyesuaikan akhir masa jabatan masing-masing kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Terdapat perbedaan signifikan mengenai waktu pemilihan serentak pada UU Pilkada tahun 2015 dengan UU Pilkada tahun 2016. Dalam UU Pilkada tahun 2015, hasil Pilkada pada tahun 2017 dan Tahun 2018 akan melaksanakan pemilihan pada tahun 2022 dan Tahun 2023. Untuk Pilkada serentak dilaksanakan pada Tahun 2027. Sedangkan pada UU Pilkada tahun 2016 mengatur keserentakan secara nasional pada bulan November tahun 2024. Hal ini mengakibatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 akan melaksanakan Pilkada pada November Tahun 2024 dan hasil

¹⁰ Chandra CH. Wohon, "Penyempurnaan Sistem Pilkada Yang Demokratis Tanpa Money Politic," *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi* 2, no. 2 (2019): 305.

pilkada pada Tahun 2020 masa jabatannya hanya selama 4 (empat) tahun, bahkan ada yang kurang karena keterlambatan waktu pelantikan.

Sesungguhnya sebelum keluarnya putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, sudah ada beberapa putusan MK terkait penjabat kepala daerah dengan argumentasi perluasan terhadap makna dipilih demokratis. *Pertama*, Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, dalam putusan ini MK berpendapat sebagai berikut¹¹.

“Keberadaan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 pada prinsipnya dimaksudkan untuk menuju pada kebijakan hukum Pilkada serentak nasional tahun 2024 karena telah ternyata masa jabatan kepala daerah tidak berakhir pada waktu yang sama sehingga perlu desain konstitusional yang dituangkan dalam materi muatan ketentuan peralihan agar dapat menghantarkan pada tujuan yang dimaksud”.

Kedua, Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022, dalam putusan ini MK berpendapat sebagai berikut:¹²

“Bahwa keberadaan ayat (7) tidak dapat dipisahkan dari ayat-ayat lainnya dalam Pasal 201 UU 10/2016 yang secara keseluruhan merupakan ketentuan peralihan agar penyelenggaraan kebijakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dapat terselenggara secara serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada November 2024”.

¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, 48.

¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022, 17.

Dalam kedua putusan di atas, MK berpendapat bahwa Penjabat Kepala Daerah merupakan ketentuan peralihan agar penyelenggaraan pilkada dapat terselenggara secara serentak nasional di seluruh Indonesia pada November 2024. Selain itu, Penjabat Kepala Daerah dimaksudkan sejak awal untuk Pilkada serentak 2024 sehingga perlu desain konstitusional. Merujuk pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan dalam Lampiran II bahwa “Ketentuan Peralihan” harus memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang memiliki setidaknya 5 (lima) tujuan yaitu:

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. Menjamin kepastian hukum;
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Berdasarkan argumentasi dalam putusan-putusan di atas, MK seakan hanya menjadikan Pilkada sebagai ajang kontestasi semata. Mekanisme penunjukan bagi penjabat kepala daerah berarti menghilangkan peran rakyat untuk ikut terlibat dalam menentukan jabatan pengganti kepala daerah. Pendapat MK terkait penjabat kepala daerah dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2. Model Pendapat MK terkait Penjabat Kepala Daerah

No	Putusan	Pertimbangan Hukum
1	Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021	Proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis”
2	Putusan MK No. 15/PUU-XX/2022	Penjabat Kepala Daerah dimaksudkan untuk Pilkada serentak 2024 sehingga perlu desain konstitusional
3	Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022	Penjabat Kepala Daerah merupakan ketentuan peralihan agar penyelenggaraan pilkada dapat terselenggara secara serentak nasional di seluruh Indonesia pada November 2024

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa pilihan pilkada serentak menjadi pertimbangan utama dari MK. Akibatnya, hak masyarakat untuk mendapatkan pemimpin pilihan mereka sendiri harus dikesampingkan. Menurut Paul Sniderman dan Benjamin Highton dalam bukunya yang berjudul *Facing the Challenge of Democracy Explorations in the Analysis of Public Opinion and Political Participation* menyatakan bahwa warga negara atau citizens merupakan masyarakat yang mempunyai kemampuan berpolitik dan kehendak untuk berpolitik dengan sederhana hal tersebut merupakan ciri karakteristik pemilih pada umumnya¹³. Artinya, mekanisme

¹³ Putri Hergianasari, “Electoral Distancing: Alternatif Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Ditengah

sederhana sekalipun yang didalamnya melibatkan masyarakat tetap tidak dipertimbangkan.

Kritik terhadap pengisian jabatan kepala daerah dengan penunjukan pejabat kepala daerah akan berhubungan dengan kualitas pemerintahan. Suatu pemerintahan yang terbentuk tidak hanya didasarkan pada hukum semata, namun pemerintahan itu juga harus mendapat legitimasi atau penerimaan yang kuat dari rakyat. Legitimasi politik dari rakyat tersebut memiliki peranan penting dalam mempengaruhi, meyakinkan, atau memperbarui adanya kesepakatan-kesepakatan politik antara pemerintah dengan rakyat di daerah karena dalam demokrasi modern, para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat daripada melalui pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya¹⁴.

Pengabaian terhadap kualitas pemerintahan di daerah akan menimbulkan banyak dampak negatif. J. Kaloh mengemukakan bahwa Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi pada rendahnya atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan¹⁵. Selain itu, membenarkan penunjukan pejabat kepala daerah sebagai

Covid-19 Di Indonesia," *Jurnal Magitrorum Et Scholarium* 01, no. 1 (2020): 112-21, ejournal.uksw.edu/jms.

¹⁴ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, and Shevierra Danmadiyah, "Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat," *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 28, no. 2 (2019): 164-187, <https://doi.org/10.33369/jsh.28.2.164-187>.

¹⁵ *Ibid*, hlm.10062.

solusi untuk mengisi jabatan kepala daerah dapat ditafsirkan menjadi bukti penghianatan terhadap makna kontitusi.

Dampak Perluasan Makna Demokratis dalam Pengisian Pejabat Kepala Daerah

Pada bagian ini dibahas beberapa hal terkait dampak perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat kepala daerah pasca Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021. *Pertama*, pembenahan peraturan pelaksana, *Kedua*, perbaikan peraturan pelaksana, *Ketiga*, penguatan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengujian formil.

1. Pembenahan Peraturan Pelaksana

Dalam desain pelaksanaan pilkada serentak, penetapan waktu pemilihan sepenuhnya diatur dalam UU Pilkada yang menentukan penyelenggaraan pilkada secara nasional pada bulan November 2024. Pengaturan tersebut merupakan bagian dari ketentuan peralihan yang memuat penyesuaian tindakan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama. Pengaturan mengenai jadwal penyelenggaraan Pilkada serentak nasional yang semula ditetapkan pada tahun 2027 berdasarkan Pasal 201 ayat (7) UU Nomor 8 Tahun 2015 diubah menjadi tahun 2024. Oleh karena itu pilkada serentak secara nasional beserta segala aspek penyelenggaraannya harus mulai ditetapkan secara bertahap. Namun faktanya, masih banyak kekurangan terutama menyangkut regulasi pilkada.

Salah satunya menyangkut regulasi rujukan untuk menunjuk pejabat kepala daerah yang tidak mengakomodasi partisipasi publik. Hal ini tentu berimplikasi terhadap legitimasi keterpilihan pejabat kepala daerah yang jumlahnya tidaklah sedikit. Pengaturan adanya pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang pemilihannya ditunda diatur dalam Pasal 201 ayat (9) sampai dengan ayat (11) UU Pilkada. Maka sudah seharusnya peraturan pelaksanaannya adalah regulasi setingkat peraturan pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksana UU.

Saat ini, mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Untuk persyaratannya diatur bahwa pengisian Pejabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan Pejabat Bupati atau Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Namun dalam setiap tahapan pengangkatan mulai dari pengusulan, pembahasan hingga pelantikan tidak diatur mengenai peran serta masyarakat.

Hal ini bertentangan dengan Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang dalam pertimbangan hukumnya menjelaskan sebagai berikut:¹⁶

“Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU Pilkada, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat

¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, 34.

bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah”.

Pengaturan adanya pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang pemilihannya ditunda sampai dengan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024 telah diatur dalam Pasal 201 ayat (9) sampai dengan ayat (11) UU Pilkada. Berdasarkan ketentuan itu, maka untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, akan diangkat pejabat kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah berdasarkan hasil Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Untuk itu telah ditentukan pengisian Pejabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan Pejabat Bupati atau Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Persyaratan pejabat kepala daerah dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 3. Persyaratan Pejabat Kepala Daerah

No	Jenis Jabatan	Persyaratan
1	Pejabat Gubernur	Pimpinan Tinggi Madya
2	Pejabat Bupati/Walikota	Pimpinan Tinggi Pratama

Ketentuan mengenai syarat penunjukan pejabat kepala daerah hanya berdasarkan pangkat semata ternyata berpeluang terjadinya penyimpangan. Penyimpangan itu misalnya terkait adanya perwira kepolisian aktif yang

ditunjuk menjadi pejabat kepala daerah. Hal ini tentu akan menimbulkan kembali gagasan dwi fungsi bagi kepolisian. Padahal Pasal 30 UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa kepolisian adalah alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan Hukum. Artinya kepolisian harus netral dan tidak terlibat dalam politik praktis.

Tidak adanya peraturan pelaksana yang secara detail melarang membuat sulit untuk membatalkan pengangkatan perwira kepolisian aktif sebagai Pejabat Kepala Daerah atau memberhentikan sementara dari institusi kepolisian, sehingga saat menjadi Pejabat Kepala daerah, tidak berstatus sebagai polisi aktif¹⁷.

Selain itu, banyaknya pengangkatan pejabat kepala daerah dalam pemerintahan tentu akan menimbulkan permasalahan tersendiri terutama dari aspek hukum, karena pejabat kepala daerah tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat kepada masyarakat. Permasalahan yang timbul berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat kepala daerah adalah sejauhmana pejabat kepala daerah berwenang mengambil keputusan yang sifatnya mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Ditambah, siapa yang harus bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat kepala daerah, karena dilain pihak

¹⁷ Nur Rohim Yunus, "Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Pejabat Kepala Daerah," *Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasiona Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta* (Jakarta, 2018): 60.

kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pada pejabat yang definitif¹⁸.

Pengisian jabatan kepala daerah yang kosong merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka menjamin tetap terpenuhinya pelayanan publik dan tercapainya kesejahteraan masyarakat di daerah. Berbagai instrumen hukum juga telah mengakomodir adanya pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kosong. Perangkat hukum tersebut harus diaplikasikan dalam praktik pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Justru dengan adanya pengisian jabatan kepala daerah yang kosong tersebut, hak warga negara untuk mendapatkan layanan publik akan tetap terakomodir serta stabilitas politik dan keamanan daerah akan tetap terjaga.

Pemerintah perlu melakukan konstruksi hukum dalam menyelesaikan penunjukan pejabat kepala daerah dengan mengeluarkan peraturan pelaksana setingkat PP bukan hanya Permendagri yang terkait kewenangan dan fungsi dari pejabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Tujuan lain dari pada itu yang tidak kalah penting adalah sebagai pedoman bagi pejabat kepala daerah dalam mengemban tugas dan sumpah jabatan yang telah mereka ucapkan¹⁹. Hal ini penting untuk mencegah agar tidak terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat kepala daerah.

¹⁸ Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 6, no. 3 (2022): 10061-68

¹⁹ Hananto Widodo Widyanti Kusuma Rahayu, "Problematisa Yuridis Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota," *Jurnal Unesa* 1, no. 1 (2016): 5.

Atas dasar itulah, peraturan pelaksana setingkat PP bukan hanya Permendagri yang terkait dengan masalah pejabat kepala daerah guna melengkapi aturan yang ada maka secara otomatis juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Setelah dikeluarkannya peraturan pelaksana maka bisa dijadikan dasar oleh pejabat kepala daerah dalam mengemban tugas negara, serta masyarakat dan instansi terkait bisa memantau dan mengawasi kinerja dari pejabat kepala daerah dengan seksama²⁰. Apalagi MK jelas memerintahkan itu di dalam putusannya yang ditujukan kepada pemerintah sebagai pelaksana.

Selain itu, perlu dilakukan evaluasi kinerja pejabat kepala daerah. Saat ini Kemendagri merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah. Aturan tersebut sebenarnya tidak *update* lagi dengan kondisi pejabat kepala daerah sekarang yang akan memimpin daerah lebih daerah 6 bulan hingga ada yang 2 tahun.

Kondisi ini diperparah berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2022, Ombudsman menemukan tiga praktik maladministrasi dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah. *Pertama*, Mendagri terbukti menunda secara berlarut dalam memberikan tanggapan atas permohonan informasi dan keberatan pelapor. *Kedua*, Mendagri terbukti melakukan penyimpangan prosedur dalam pengangkatannya. *Ketiga*, Mendagri terbukti mengabaikan kewajiban hukum atas putusan MK²¹.

²⁰ *Ibid*, .6.

²¹ Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2022, 202.

Untuk itu Ombusman menyampaikan tiga tindakan korektif kepada Mendagri²². *Pertama*, menindaklanjuti surat pengaduan dan substansi keberatan dari pihak pelapor. *Kedua*, meninjau kembali pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur prajurit TNI aktif. *Ketiga*, menyiapkan naskah usulan pembentukan peraturan pemerintah perihal proses pengangkatan, lingkup kewenangan, evaluasi kinerja, hingga pemberhentian pejabat kepala daerah. Pada titik inilah pembenahan peraturan pelaksana menjadi sangat penting untuk segera dilakukan.

2. Pembatasan Hak Asasi Manusia

Dalam rangka penyesuaian tahapan penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional terdapat beberapa daerah yang waktu penyelenggaraan pilkadanya diundur dan terdapat pula beberapa daerah yang waktu penyelenggaraan pilkadanya dimajukan. Dalam konteks masa peralihan yang demikian, tidak dapat dihindari dampak adanya penundaan atas pemenuhan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) dalam Pilkada.

Namun MK dalam putusannya justru menilai penundaan atas pemenuhan hak warga negara tersebut tidak berarti menghilangkan hak warga negara tersebut dan telah sesuai dengan konsep pembatasan hak yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Sebab, hak warga negara untuk memilih dan dipilih pada hakikatnya merupakan hak yang pemenuhannya dapat dibatasi oleh negara melalui undang-undang.

²² *Ibid*, 203

MK dalam beberapa putusan telah mempertimbangkan terkait konstitusionalitas pembatasan pemenuhan atas hak konstitusional warga negara berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan ukuran yang selalu digunakan dalam menilai konstitusionalitas pembatasan hak warga negara adalah keseimbangan (*balancing*) antara pembatasan hak individu warga negara dengan tujuan yang ingin dicapai oleh negara.

Oleh karena itu, penundaan atas pemenuhan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) pada sebagian Pilkada dalam rangka menuju pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional tahun 2024 adalah masih dalam kerangka pembatasan hak konstitusional warga negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Terlebih, setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk mengikuti kontestasi Pilkada, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, tetap terakomodir hak konstitusionalnya dalam Pilkada serentak tahun 2024 mendatang.

Lebih lanjut MK berpendapat bahwa pembatasan terhadap masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut adalah dalam kerangka mencapai tujuan yang akan dicapai oleh negara, yaitu penyelenggaraan pemilihan umum serentak secara nasional sebagai desain baru proses pemilihan kepala daerah. Terlebih, pada tataran praktis, masyarakat yang telah menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada tahun 2020 telah mengetahui bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih nantinya akan menjabat sampai dengan tahun 2024 sebagaimana ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU Pilkada. Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada masa transisi tersebut juga tidak sama sekali mengurangi hak masyarakat untuk mendapatkan

pelayanan publik yang baik dan memperoleh kesempatan yang sama pula dalam menikmati perkembangan pembangunan daerahnya.

Padahal Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak hukum yang berusaha menerjemahkan keyakinan tentang martabat manusia ke dalam bahasa hukum yang konkret dengan tujuan agar hak-hak itu seperlunya dapat dipaksakan pelaksanaannya di depan pengadilan. Konsepsi HAM dalam perkembangannya sangat terikat dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi²³. Artinya, tetap saja secara nyata terjadi pembatasan Hak Asasi Manusia (HAM) baik berdasarkan hukum maupun tujuan negara. Pilkada serentak yang menimbulkan adanya penunjukan pejabat kepala daerah berdampak terhadap hak warga negara untuk memilih ataupun dipilih.

3. Pemberian Kewenangan Penuh

Selain masa jabatan pejabat kepala daerah yang terlalu lama sehingga membuat pengangkatannya dianggap tidak memiliki legitimasi politik karena tidak pernah dipilih dan

²³ Muhammad Anwar and Retno Saraswati, "Demokrasi Dan Legalitas Mantan Narapidana Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Pemilihan Umum," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 2 (2018):379-99, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art9>.

tidak melibatkan rakyat. Persoalan kewenangan penjabat kepala daerah yang sama besarnya dengan kepala daerah defenitif membuat kedudukan penjabat kepala daerah dapat dianggap setara dengan kepala daerah. Kewenangan penuh bagi penjabat kepala daerah ini diamini oleh MK dalam putusan nomor 67/PUU-XIX/2021 yang menjelaskan sebagai berikut:²⁴

“Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif”.

Jika ditelusuri lebih jauh diantara banyak model pejabat pengganti kepala daerah, maka hanya penjabat kepala daerah saja yang diberikan kewenangan secara penuh. Model pertama misalnya Pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah yang merupakan pejabat pemerintahan yang mendapatkan kewenangan melalui mandat. Karena mendapatkan pelimpahan wewenang melalui mandat, maka penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), sedangkan tanggung jawab keputusan akhir dari keputusan yang diambil oleh penerima mandat atau mandataris tetap berada pada pemberi mandat

²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, 34.

atau mandans. Dalam hal ini, penerima mandat hanyalah sekadar melaksanakan atau menyelenggarakan apa yang tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat. Karena merupakan jabatan yang bersifat sementara maka pejabat penerima mandat tidak perlu dilantik atau diambil sumpah jabatannya.

Perbedaan makna antara pelaksana harian dengan pelaksana tugas. Pelaksana harian (Plh) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang “berhalangan sementara”. Sedangkan pelaksana tugas (Plt) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang “berhalangan tetap”. Selanjutnya ada istilah penjabat sementara (Pjs) kepala daerah yang merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah *incumbent* untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Kewajiban tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 Ayat (3) UU Pilkada.

Perbedaannya, pengangkatan penjabat kepala daerah berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap.

Pengangkatan penjabat kepala daerah juga berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan. Penjabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantikannya

kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) UU Pilkada bahwa “*Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota*”.

Dalam proses penunjukan penjabat kepala daerah, pemerintah yang dalam konteks ini adalah Presiden dan Menteri dalam Negeri perlu memastikan transparansi dalam proses penunjukan penjabat. Hal ini disebabkan oleh besarnya kewenangan penjabat kepala daerah ditambah pengaturan teknis terkait mekanisme pengangkatan yang belum diatur dalam peraturan pelaksana. Apalagi tantangan dari tugas penjabat kepala daerah adalah menjaga netralitas serta terbebas dari kepentingan politik dalam pilkada 2024. Model kewenangan pejabat pengganti kepala daerah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4. Model Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah

No	Jabatan	Dasar Hukum	Batas Kewenangan
1	Pelaksana Harian (Plh)	UU No. 30 Tahun 2014	Tidak berwenang mengambil Keputusan strategis yang berdampak pada perubahan

			status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran
2	Pelaksana Tugas (Plt)	UU No. 30 Tahun 2014	Tidak berwenang mengambil keputusan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran
3	Penjabat Sementara (Pjs)	UU No. 10 Tahun 2016	Melaksanakan urusan pemerintahan, Memfasilitasi penyelenggaraan Pilkada serta menjaga netralitas PNS

4	Penjabat Kepala Daerah	UU No. 23 Tahun 2014 UU No. 10 Tahun 2016	Kewenangan penuh sama dengan kepala daerah definitif
---	------------------------	--	--

Merujuk pada UU Pemda, bahwa penjabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang yang sama dengan kepala daerah sesuai. Adapun wewenang penjabat Kepala Daerah adalah: (a) Mengajukan rancangan Perda; (b) Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; (c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; (d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; dan (e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁵.

Sedangkan tugas penjabat kepala daerah antara lain: (a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD; (d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang

²⁵ Rais Agil Bahtiar, "Kebutuhan Penjabat dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," *Badan Keahlian DPR RI* (Jakarta, April 2022), 2.

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; (e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan (g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁶.

Meskipun ada larangan, namun ada pengecualian jika ada persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Selain akan menunda pelaksanaan kebijakan di daerah, hal ini juga berpotensi diintervensi secara politik. Ketidakjelasan kewenangan memiliki risiko, antara lain, kegamangan untuk membuat keputusan dan kebijakan strategis, seperti disebutkan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu aspek organisasi, kepegawaian, dan anggaran; potensi konflik dengan DPRD karena persaingan antarpolitis dan parpol; perlawanan dan resistensi birokrasi dalam pengangkatan jabatan ASN; serta stagnasi pelayanan publik²⁷.

IV. Kesimpulan

Berangkat dari penjelasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat Berangkat dari penjelasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat diperoleh dua kesimpulan. Pertama, bentuk perluasan makna demokratis dalam pengisian pejabat

²⁶ *Ibid*,.3.

²⁷Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)* 2, no. 1 (2022): 73.

kepala daerah dalam Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dilakukan melalui penunjukan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Kedua, perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 setidaknya membawa tiga dampak dalam pembentukan UU yaitu: a. pembenahan peraturan pelaksana, b. pembatasan hak asasi manusia, c. pemberian kewenangan penuh.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Anwar, Muhammad, and Retno Saraswati. "Demokrasi Dan Legalitas Mantan Narapidana Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Pemilihan Umum." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 2 (2018): 379-99. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art9>.
- Fahmi, K. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 119-60.
- Hergianasari, Putri. "Electoral Distancing: Alternatif Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Ditengah Covid-19 Di Indonesia." *Jurnal Magitrorum Et Scholarium* 01, no. 1 (2020): 112-21. ejournal.uksw.edu/jms.
- Insiyah, Sayyidatul, Xavier Nugraha, and Shevierra Danmadiyah. "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat." *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 28, no. 2 (2019): 164-87. <https://doi.org/10.33369/jsh.28.2.164-187>.
- Pardede, Marulak. "Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem

- Pemerintahan Otonomi Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 18, no. 740 (2018): 127-48. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.
- Ramanda, Dio Ekie. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 6, no. 3 (2022): 10061-68. <https://doi.org/10.36312/jisip.v6i3.3353>.
- Ridho, Mohamad Faisal. "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia." *'Adalah* 1, no. 8 (2017): 79-80. <https://doi.org/10.15408/adalah.v1i8.8428>.
- 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>.
- Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)." *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)* 2, no. 1 (2022): 63-73. <https://doi.org/https://doi.org/10.52046/jssh.v2i1.63-73>.
- Widyanti Kusuma Rahayu, Hananto Widodo. "Problematika Yuridis Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota." *Jurnal Unesa* 1, no. 1 (2016): 1-7.
- Wohon, Chandra CH. "Penyempurnaan Sistem Pilkada Yang Demokratis Tanpa Money Politic." *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi* 2, no. 2 (2019): 305.
- Yunus, Nur Rohim. "Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah." *Pusat Studi Konstitusi Dan Legislasi Nasional (Posko-Legnas) Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*. Jakarta, 2018. <https://doi.org/10.15408/adalah.v2i6.8229>.

Buku

Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Pertama. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2020.

Bahtiar, Rais Agil. "Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *Badan Keahlian DPR RI*. Jakarta, April 2022.

Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. *Thafa Media*. 1st ed. Vol. 1. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.

M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih. "Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." In *Titik Taut Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Pemerintahan Daerah*, 451. Yogyakarta: FH UII Press, 2021.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 67/PUU-XIX/2021 mengenai 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.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

This page intentionally left
blank