

Implementasi Prinsip Demokrasi dalam Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Pilkada Serentak

Valiant Sinka Zannuba Mukhson
Universitas Muhammadiyah Purwokerto

ARTICLE INFO

Article history:

DOI:

[10.30595/pssh.v17i.1171](https://doi.org/10.30595/pssh.v17i.1171)

Submitted:

June 15, 2024

Accepted:

June 20, 2024

Published:

July 30, 2024

Keywords:

Democraton, Law No.
10/2016, Government
Vacancy

ABSTRACT

The implementation of the 2024 simultaneous general elections has serious political implications because it creates a power vacuum in the regions. The regional head vacancy occurred due to the abolition of the 2022 and 2023 regional elections, which resulted in most regions at the provincial to district / city level not having a definitive regional head. To anticipate the government vacancy, in accordance with Law No.10/2016 on Regional Head Elections, the appointment or appointment of acting regional heads is carried out. The need for affirmation regarding the process of filling vacancies in the position of regional head is also still within the scope of democratic interpretation as stipulated in Article 18 Paragraph (4) of the 1945 Constitution. Therefore, it needs to be taken into consideration and attention for the government to issue implementing regulations as a follow-up to Article 201 of Law No.10/2016.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Corresponding Author:

Valiant Sinka Zannuba Mukhson

Faculty of Law, Universitas Muhammadiyah Purwokerto

Jl. KH. Ahmad Dahlan, Kembaran, Banyumas, Jawa Tengah 53182, Indonesia

Email: valiantsinka18@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan elemen penting dalam struktur pemerintahan dan hierarki kekuasaan dalam sistem politik suatu negara, termasuk Indonesia yang memiliki sistem politik nasional dengan subsistem politik daerah. Salah satu implementasi penting dari demokrasi adalah Pemilihan Umum (Pemilu), sesuai dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan satu paket kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, dilaksanakan secara demokratis dan langsung oleh rakyat. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban serta bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintah di daerah. Begitu vitalnya peran kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dapat menyebabkan munculnya permasalahan dalam tata kelola dan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Dalam sistem tata negara di Indonesia, telah diatur bahwa jika salah seorang kepala daerah atau pemimpin instansi tertentu berhalangan untuk menjalankan tugasnya, maka terdapat mekanisme penunjukan pejabat publik yang akan melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah untuk sementara waktu [1].

Pada konteks demokrasi konstitusional, ada dua (2) alasan mengapa rekruturisasi proses pemilihan kepala daerah menjadi sebuah keniscayaan, yaitu :

1. Penunjukan pejabat kepala daerah mengindikasikan bahwa hak konstitusional rakyat untuk menerima sepenuhnya hasil pemilihan kepala daerah telah diperluas.

2. Penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat (Mendagri) membatasi otonomi daerah dalam hal memilih kepala daerah sesuai dengan penunjukan tersebut.

Dalam konteks negara yang telah menerapkan demokrasi langsung, penggunaan masa jabatan dua (2) tahun untuk posisi jabatan pejabat kepala daerah tidaklah tepat [2]

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, proses pengisian jabatan kepala daerah tetap dilakukan secara demokratis. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pemerintah daerah, dalam konteks demokrasi merupakan kelompok pemerintah lokal yang memiliki otonomi, kemandirian, dan kebebasan dari otoritas pusat. Dalam sistem ini, organisasi atau lembaga yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dianggap sebagai pemerintah daerah. Dengan keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan, lembaga demokrasi politik lokal menunjukkan adanya partisipasi masyarakat [3]. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana mekanisme pemilihan pejabat kepala daerah saat ini sejalan dengan prinsip demokrasi di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, metode yuridis normatif adalah suatu pendekatan penelitian hukum yang dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk analisis, dengan melakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang relevan dengan permasalahan yang diselidiki [4]

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah menurut Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dilaksanakan melalui pemilihan secara demokratis.

"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis"

Diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, 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"

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan satu paket kesatuan yang tidak dipisahkan dilaksanakan secara demokratis dan langsung oleh rakyat. Sebagai penyelenggara pemerintah daerah, kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban serta tanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintah di daerah.

Pelaksanaan pemilihan umum serentak 2024 melahirkan implikasi politik serius karena menimbulkan kekosongan kekuasaan di daerah. Kekosongan kepala daerah terjadi karena penghapusan Pilkada 2022 dan 2023 yang mengakibatkan sebagian besar daerah di tingkat provinsi hingga kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Untuk mengantisipasi kekosongan pemerintah, sesuai dengan UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah maka dilakukan penunjukan atau pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah [5]. Secara normatif, dasar hukum penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menyebutkan bahwa:

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pola pengisian jabatan negara (staatsorganen, staatsambten) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan [6]. Joko J. Prihatmoko, membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni: (1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat, (2) sistem pemilihan perwakilan dewan/-council dan (3) sistem pemilihan langsung oleh rakyat [7]. Joko J. Prihantoro

menjelaskan terkait dengan system penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah, sehingga sistem ini merupakan sistem yang paling tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan nilai-nilai demokrasi [6].

Menurut Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di luar negeri dari tanggungan gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia [8]. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia berhak mengambil tanggungannya: "*Menteri menunjuk pejabat tinggi madya/tingkat atau pejabat tinggi utama (karenanya disebut sebagai Pjs) untuk menjabat sebagai gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, walikota atau wakil walikota, dll. Tugas kampanye untuk gubernur, letnan gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan letnan walikota mengharuskan Anda meninggalkan tanggungan non-negara.*" Sementara itu, ada berbagai macam jabatan untuk mengisi kekosongan yaitu pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs), dan penjabat (Pj). Selanjutnya, tabel berikut menjabarkan dasar hukum, pejabat asli yang dapat menduduki jabatan-jabatan ini, dan batas-batas yurisdiksinya [9]. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan 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 PM38 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 Penjabat definitif yang bersangkutan berhalangan hadir karena cuti besar, cuti tahunan, 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 dari 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 Penjabat sementara yang ditunjuk oleh Menteri. Norma ini kemudian diatur secara lebih mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri RI 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 walikota dan wakil walikota. 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 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 [10]

B. Pemilihan Penjabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak 2024 Berdasarkan Prinsip Demokrasi

Mencuatnya pro dan kontra tentang pengisian ini juga menambah paradigma buruk mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak. Belum lagi adanya problematika mengenai teknis pengisian dan banyak yang menggugat aturan ini ke MK terutama ayat 8 dan 9. Banyak yang menganggap pasal 201 ini diskriminatif untuk daerah lain karena ada daerah yang mengadakan penyesuaian dengan dua kali pemilihan dan ada daerah yang hanya mengalami sekali pemilihan. Rata-rata penggugat adalah kepala daerah yang mengalami pengurangan masa jabatan yang merupakan kepala daerah hasil pilkada serentak 2020. Para pennggugat merasa daerahnya juga berhak melakukan pilkada serentak transisi satu kali lagi seperti daerah lainnya.

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak mengisyaratkan pengisiannya ditunjuk oleh pemerintah secara langsung dari pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama. Dari mekanisme tersebut tidak ada rakyat yang dilibatkan secara langsung maupun melalui perwakilan di parlemen. Padahal asas demokrasi menghendaki adanya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan angka partisipasi politik masyarakat menunjukkan warga negara mengerti masalah-masalah politik yang ada dan ingin berpartisipasi dalam aktifitas pemilihan. Angka partisipasi rendah menunjukkan warga negara tidak peduli terhadap masalah- masalah yang dihadapi [11]

Pada metode pengisian secara tidak langsung, kedaulatan rakyat diwakilkan atau diserahkan kepada elit politik, baik pemerintah atau pejabat pusat atau melalui anggota dewan. Konsekuensi dari metode ini, pertanggungjawaban bahkan pemberhentian kepala daerah juga berlangsung secara tidak langsung. Oleh karena itu,

elit politik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penunjukan melalui undang-undang berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat, sehingga dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut harus tetap dilaksanakan secara selektif, kompetitif dan akuntabel. Bekerjanya sistem check and balances dalam proses pelaksanaan tugasnya mengandalkan sepenuhnya pada etika dan kesadaran elit politik dan dewan sebagai representasi dari rakyat.

Khusus untuk pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak adalah dengan ditunjuknya pejabat dari pejabat negara oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Mekanisme ini menunjukkan tidak adanya perlibatan rakyat secara langsung sehingga dapat dikatakan tidak memenuhi asas demokrasi. Ini juga serupa dengan Namun, jangan terlalu cepat mengambil kesimpulan bahwa sistem dari pengisian kekosongan jabatan ini tidak memperhatikan asas demokrasi.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka disimpulkan bahwa perlu ditegaskan proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945. Oleh karena nya perlu menjadi bahan pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016.

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak tidak sejalan dengan asas demokrasi. Hal tersebut dikarenakan pengisiannya dengan cara ditunjuk oleh pemerintah secara langsung tanpa perlibatan publik. Namun, mekanisme tersebut tidaklah harus sejalan dengan asas demokrasi karena Penjabat Kepala Daerah berbeda dengan Kepala Daerah, yang harus demokrasi adalah pemilihan kepala daerah definitif.

DAFTAR PUSTAKA

- F. Arifin and F. R. Kurnia, *PENJABAT KEPALA DAERAH*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- M. M. Assyayuti, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional," *J. Lex Renaiss.*, vol. 7, no. 2, pp. 281–295, 2022, doi: 10.20885/jlr.vol7.iss2.art5.
- A. Abustan, "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia," *Indones. Law Reform J.*, vol. 2, no. 3, pp. 274–287, 2022.
- A. Sarumaha, "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Illegal Fishing yang Dilakukan Secara Terorganisir (Studi Kasus Putusan No. 17/Pid. Sus. P/2013/PN. MDN)," 2016.
- A. Z. N. Umar, "MEKANISME PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH TRANSISI PILKADA SERENTAK 2024." UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, 2023.
- M. S. Anwar, R. Sari, and N. Satrio, "Sistem Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dalam Perspektif Teori Pengisian Jabatan," *J. Huk. Corcreto*, vol. 3, no. 1, pp. 72–84, 2024.
- S. I. dkk Anisa, "Tinjauan Hukum Terhadap Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Pengganti Kepala Daerah Yang Habis Masa Jabatan Sebelum Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024," *J. ASAS Law*, vol. 1, no. 1, pp. 38–58, 2023.
- Permendagri, "Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota," *Ber. Negara Republik Indones.*, no. 310, pp. 1–12, 2023, [Online]. Available: <https://peraturan.go.id/files/permendagri-no-4-tahun-2023.pdf>
- S. M. Arhdan, "Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan," *Unes Law Rev.*, vol. 5, no. 3, pp. 1083–1094, 2023, [Online]. Available: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.391>
- A. G. Mahardika, S. Fatayati, and F. N. Furqan, "Problematika yuridis pengisian penjabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia," *Leg. J. Huk. dan Perundang-Undangan*, vol. 2, no. 2, pp. 22–36, 2022.
- W. Haliim, "DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA : KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM," no. 2, 2016.