

# GAGASAN PENGISIAN JABATAN PENJABAT KEPALA DAERAH DIKAITKAN DENGAN ASAS AKUNTABILITAS DI INDONESIA

Oleh: Hafifatul Nesya

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara  
Pembimbing I: Dr. Dessy Artina, S.H., M.H.  
Pembimbing II: Muhammad A Rauf, S.H., M.H.  
Alamat: Jl.Pasir Putih II No. 1, Tangkerang Utara, Pekanbaru  
Email : [hafifatulnesya@gmail.com](mailto:hafifatulnesya@gmail.com)

## ABSTRACT

*Filling in the position of acting regional head (Pj) which is carried out using an appointment mechanism by the president and the minister of home affairs is considered not transparent, accountable and participatory and ignores democratic principles. The central government has a central role in appointing acting regional heads without involving the aspirations of the regions, and there is no clear and firm legal regulation regarding filling the positions of acting regional heads which is increasingly causing polemics in society.*

*This study uses normative legal research methods by collecting literature and focusing on legal principles, namely the general principle of good governance (AUPB) in filling the positions of acting regional heads in accordance with the principle of accountability in Indonesia.*

*The results of the study show that, first, the dynamics of filling the vacant positions of regional heads in Indonesia from the old order era to the reform era were carried out centrally with power in the hands of the central government. This is reflected in several statutory provisions in force in Indonesia which are the government's reference in filling the vacant regional head positions. Second, filling the position of acting regional head is seen as not being transparent, participatory and accountable and setting aside democratic values by ignoring the aspirations of the region and the people. The central government is not transparent and accountable in appointing acting regional heads so that the mechanism for appointing acting regional heads creates polemics in society. Third, the legal regulations regarding acting regional heads should be issued immediately so that the filling of regional head positions has a clear and firm measurable mechanism and continues to be transparent, accountable and participatory as mandated in the Constitutional Court decision with case Number 67/PUU-XIX/2021 and Article 86 paragraph (6) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, with contents including: a) involving the DPRD in the process of proposing candidates for acting regional heads b) participation of the regional people in providing suggestions and input regarding the performance of the acting (Pj) regional head, c) the existence of mechanisms and prerequisites that are clearly measurable and filling the positions of acting regional heads so that they remain in accordance with the general principles of good governance that are transparent, participatory and accountable.*

**Keywords:** *Idea, Filling in the Position of Acting Regional Head, Accountability*

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah atau lembaga eksekutif daerah merupakan penyelenggara pemerintah di daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan daerah tertinggi.<sup>1</sup> Kepala daerah merupakan unsur terpenting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga jika terjadi kekosongan kursi jabatan kepala daerah, maka kekosongan jabatan tersebut harus segera diisi, sehingga tidak mengganggu jalannya roda pemerintahan di daerah.

Terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya seorang kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga berdampak pada terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah, misalnya kepala daerah sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, diberhentikan sementara, memasuki masa akhir jabatan, atau adanya mekanisme pemberhentian tetap karena melakukan pelanggaran, misalnya tersandung kasus korupsi dan kasus-kasus pelanggaran hukum lainnya.<sup>2</sup>

Di Indonesia, akibat peniadaan Pilkada serentak pada tahun 2022 berimbas terhadap terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang hampir melingkup sebagian daerah di Indonesia, yaitu sebanyak 271 kepala daerah yang habis masa jabatannya dalam periode tahun 2022 dan 2023, dengan rincian ditahun 2022 sebanyak 101 kepala daerah yang terdiri dari 7 gubernur, 76 bupati, dan 18 walikota, dan ditahun 2023 sebanyak 170 kepala daerah yang terdiri dari 17 gubernur, 115 bupati, dan 38 walikota. Sehingga, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif diangkatlah seorang pejabat (Pj) kepala daerah.

Namun, dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di Indonesia

tidak diselenggarakan secara akuntabel dan demokratis. Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tidak melibatkan aspirasi rakyat daerah maupun perwakilannya, mengabaikan prinsip negara demokrasi serta tidak mencerminkan asas umum pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif yang semakin menjauhkan tata kelola pemerintahan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Meski tidak melalui proses Pemilu, setidaknya penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah yang sebelumnya dipilih secara demokratis dilakukan dengan partisipatif, transparansi, serta akuntabel. Selain itu, proses penunjukan pejabat kepala daerah yang hanya dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa adanya melibatkan aspirasi daerah dikhawatirkan memunculkan sentralistik kekuasaan.

Menurut pakar Hukum Tata Negara, Margarito Kamis, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah harus objektif dan profesional, transparan serta memperhatikan kualitas calon pejabat kepala daerah dengan tetap mengacu pada ketentuan yang berlaku, baik pejabat gubernur, bupati, dan atau walikota.<sup>3</sup>

Penentuan pejabat (Pj) kepala daerah tidak bisa secara sepihak dimonopoli oleh pemerintah pusat tanpa melihat aspirasi daerah.<sup>4</sup> Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tanpa melibatkan aspirasi daerah juga dapat mengganggu harmonisasi hubungan antara pejabat (Pj) kepala daerah dengan wakil rakyat di daerah, dalam hal ini yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini dikarenakan DPRD merupakan lembaga legislatif di daerah dan akan bekerjasama dengan pejabat kepala daerah untuk

---

<sup>3</sup><https://nasional.sindonews.com/read/766897/13/pakar-hukum-pengangkatan-pejabat-kepala-daerah-harus-objektif-dan-profesional-1652306742>. Diakses pada Jum'at 03 Februari 2023, pukul 14.37 WIB.

<sup>4</sup> Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Pejabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)", *Jurnal Sains, Sosial dan Humaniora*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. II No. 1, Juni 2022, hlm. 69.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 323.

<sup>2</sup> Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Pejabat Kepala Daerah*, Thafa Media, Yogyakarta, 2019, hlm. 4.

merumuskan beberapa kebijakan daerah, sehingga diperlukannya melibatkan wakil rakyat daerah dalam hal penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah.

Selain itu, tidak adanya aturan yang tegas dan jelas mengenai mekanisme penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di Indonesia mengakibatkan ketentuan dari Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dilakukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi dengan nomor permohonan perkara Nomor 67/PUU-XIX/2021, dengan salah satu dalil pertimbangannya bahwasannya perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat 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.

Dan juga didalam Pasal 86 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga diamanatkan agar diterbitkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai pejabat (Pj) kepala daerah. Namun, sampai saat sekarang ini pemerintah masih belum melaksanakan amanat dari ketentuan Pasal 86 ayat (6) tersebut yang berimplikasi terhadap ketidakpastian serta timbulnya berbagai polemik mengenai penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah.

Penetapan beberapa pejabat (Pj) kepala daerah di Indonesia juga menimbulkan polemik, yang mana Menteri Dalam Negeri dinilai mengabaikan usulan dari gubernur dalam penetapan Pj Bupati/Walikota, seperti yang terjadi dalam penunjukan Pj kepala daerah di Kabupaten Kampar. Dalam penunjukan Pj Bupati

Kampar yaitu Kamsol yang merupakan Pj Bupati yang dipilih diluar dari rekomendasi Gubernur Riau Syamsuar, namun dari ketiga nama yang diusulkan oleh Gubernur Syamsuar, tidak ada satupun yang terpilih menjadi Pj Kabupaten Kampar.

Selain itu, penetapan Pj bupati/walikota diluar usulan dari gubernur dinilai semakin jauh dari kata akuntabel dan transparansi, sebab menteri dalam negeri dianggap hanya mementingkan pilihannya serta tidak adanya keterbukaan informasi mengenai mengapa bisa terpilihnya Pj bupati/walikota dari luar usulan gubernur. Gubernur memiliki hak untuk mengusulkan nama dari calon Pj bupati/walikota yang telah dijelaskan didalam ketentuan hukum yang mengatur tentang Pj kepala daerah, sehingga pengabaian usulan dari gubernur ini semakin menampakkan sentralistiknya kekuasaan pemerintah pusat dalam penetapan Pj kepala daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas dan meneliti secara hukum permasalahan ini dengan judul **“GAGASAN PENGISIAN JABATAN PENJABAT KEPALA DAERAH DIKAITKAN DENGAN ASAS AKUNTABILITAS DI INDONESIA”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana dinamika pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana pengisian jabatan pejabat kepala daerah dikaitkan dengan asas akuntabilitas di Indonesia?
3. Bagaimana konsep ideal pengisian jabatan pejabat kepala daerah dikaitkan dengan asas akuntabilitas di Indonesia?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui dinamika pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia
- b. Untuk mengetahui pengisian jabatan pejabat kepala daerah

dikaitkan dengan asas akuntabilitas di Indonesia

- c. Untuk mengetahui konsep ideal pengisian jabatan penjabat kepala dikaitkan dengan asas akuntabilitas di Indonesia

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. Bagi penulis, penelitian ini berguna sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau, serta hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis
- b. Bagi Akademik, penelitian ini diharapkan mampu menambah khasanah pengetahuan di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau tentang Gagasan Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Dikaitkan Dengan Asas Akuntabilitas di Indonesia, serta penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan serta rujukan bagi penelitian lainnya.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Negara Hukum

Indonesia merupakan negara yang menganut konsep hukum Eropa Kontinental atau biasa yang disebut dengan *rechtssaant*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*.

Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan terhadap kebebasan dan persamaan. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya hukum

yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtsstaat*. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.<sup>5</sup>

### 2. Teori Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman, acuan atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan serta mencapai pemerintahan yang baik. Asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.<sup>6</sup>

Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yaitu:

- a) Asas kepastian hukum;
- b) Asas tertib penyelenggaraan Negara;
- c) Asas kepentingan umum;
- d) Asas keterbukaan;
- e) Asas proporsionalitas;
- f) Asas profesionalitas;
- g) Asas akuntabilitas.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 84-85.

<sup>6</sup> Solechan, "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Administrative Law & Governance*. Volume 2 Issue 3, August 2019, hlm. 546.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa, sehingga diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari KKN.

Schacter, menegaskan bahwa pelaksanaan akuntabilitas pada dasarnya memiliki dua tujuan utama. Pertama, tujuan politik (*political purpose*), yaitu akuntabilitas merupakan suatu mekanisme untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan. Kedua, tujuan operasional (*operational purpose*), yaitu akuntabilitas merupakan mekanisme untuk membantu menjamin pemerintah bertindak secara efektif dan efisien.<sup>7</sup>

Berdasarkan fungsinya, akuntabilitas berfungsi sebagai:

- a. Menyajikan informasi mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang diambil selama beroperasinya suatu entitas (satuan usaha),
- b. Memungkinkan pihak luar (misalnya legislatif, auditor dan masyarakat luas) untuk mereview informasi tersebut, dan
- c. Mengambil tindakan korektif jika dibutuhkan.

Berdasarkan prinsip *good governance* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, begitu juga dalam proses pengisian jabatan pejabat (Pj) kepala daerah merupakan sebuah tuntutan bagi pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis, bersih, transparan, dapat di pertanggungjawabkan, efektif dan efisien.

### 3. Teori Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas.

Dalam sistem demokrasi, penyelenggara negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Beberapa bentuk demokrasi, diantaranya:

- a. Demokrasi langsung, yaitu demokrasi dimana suatu warga negara secara langsung memilih serta ikut memikirkan jalannya pemerintahan, baik semua orang ikut memerintah.
- b. Demokrasi perwakilan, yaitu suatu negara dimana tidak semua orang warga negaranya diikuti sertakan secara langsung dalam pemerintahan, tapi mereka memilih wakil-wakil diantara mereka yang duduk dalam badan-badan perwakilan.

### E. Kerangka Konseptual

1. Gagasan merupakan sesuatu yang dihasilkan dari pemikiran, pengusulan, kemauan, serta harapan yang kemudian disampaikan atau diperdengarkan.
2. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, fungsi, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai Aparatur Sipil Negara dalam suatu satuan organisasi.<sup>8</sup>
3. Penjabat adalah pihak yang diberikan tugas oleh pemerintah ketika belum ada pasangan calon terpilih terhadap pemilihan.<sup>9</sup> Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk

<sup>7</sup> Muhammad Sawir, “Konsep Akuntabilitas Publik”, Papua Review: Jurnal Ilmu Administrasi dan Ilmu Pemerintahan, Vol 1, No 1 (2017), hlm. 17.

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi Oleh Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

<sup>9</sup> Pasal 54D ayat (4) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah

sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong.<sup>10</sup>

4. Penjabat Kepala Daerah adalah pejabat yang ditetapkan oleh presiden untuk gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri untuk bupati dan walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.<sup>11</sup>
5. Kepala Daerah. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>12</sup>
6. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>13</sup>
7. Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan berfokus pada asas hukum yaitu penerapan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah di

<sup>10</sup> Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Loc.cit.*

<sup>11</sup> Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala Daerah.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>14</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Indonesia dan dikaitkan dengan asas akuntabilitas.

### 2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian hukum normatif diperoleh dari sumber data sekunder. Sumber data sekunder, yakni data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang ada hubungannya dengan objek penelitian.

#### a. Bahan Hukum Primer

Yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah seluruh hukum perundang-undangan yang berlaku dan/atau yang pernah berlaku.<sup>15</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>16</sup>

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari objeknya, tetapi melalui sumber lain baik lisan maupun tulisan, misalnya buku-buku, teks, jurnal, majalah, koran, dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.<sup>17</sup>

#### c. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>18</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan kegiatan studi kepustakaan dengan membaca, mengutip buku-buku, serta menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen, dan informasi yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan.<sup>19</sup>

### 4. Analisis Data

Analisis yang digunakan adalah

<sup>15</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 27.

<sup>16</sup> Ishaq, *Op. cit.*, hlm. 68.

<sup>17</sup> Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Banten, Unpam Press, 2018, hlm.137.

<sup>18</sup> Ishaq, *Op.cit.*, hlm. 68.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 115

analisis data secara kualitatif dengan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskripsi. Dalam menarik kesimpulan, penulis menggunakan metode berfikir deduktif, yakni cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau kasus ataupun dalil yang bersifat umum menjadi suatu yang bersifat khusus untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Umum Tentang Kedudukan Kepala Daerah di Indonesia

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk daerah provinsi akan dipimpin oleh gubernur, daerah kabupaten akan dipimpin oleh bupati, dan untuk daerah kota akan dipimpin oleh walikota, serta dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*".<sup>20</sup> Pelaksanaan pemerintahan yang demokratis mulai dari pemerintahan pusat sampai di daerah dalam berbagai aspeknya, termasuk pengisian struktur pemegang pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah seperti, gubernur, bupati dan walikota yang kesemuanya harus melibatkan rakyat baik langsung maupun tidak langsung.<sup>21</sup>

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, pemerintah memiliki wewenang yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang

yang bersifat asli.<sup>22</sup> Tugas, wewenang, kewajiban serta larangan kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### B. Tinjauan Umum Tentang Penjabat Kepala Daerah

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya akan selalu 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. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ), yang mana kepala daerah definitif telah menjabat selama satu periode pemerintahan, dan untuk periode selanjutnya belum adanya kepala daerah terpilih karena belum diselenggarakannya Pilkada, sehingga penjabat (Pj) kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil Pilkada.

Di dalam Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Republik Indonesia 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, juga dinyatakan bahwasanya:

*(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>21</sup> Husein Muslimin, "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 10 No. 1 Juni 2019, hlm. 42.

---

<sup>22</sup> Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Op.cit*, hlm. 100.

<sup>23</sup> Pasal 201 ayat (10) 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

(11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Selain itu, dasar hukum dari penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat dalam Pasal 86 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 86

(2) Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.

(3) Apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

(5) Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan penjabat kepala daerah. Di dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan oleh penjabat (Pj) kepala daerah adalah:<sup>25</sup>

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Dinamika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah di Indonesia

###### 1. Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Era Orde Lama

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah pada masa orde lama disebabkan karena kepala daerah tidak dapat memangku jabatannya dikarenakan meninggal dunia, sakit, diberhentikan, melakukan perbuatan melawan hukum, dan sebagainya. Di dalam penjelasan pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, bahwasannya jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka salah seorang Dewan Pemerintahan Daerah ditunjuk mewakili kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Selanjutnya, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Pasal 26, jika kepala daerah berhalangan hadir dan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka kekosongan jabatan tersebut akan diwakilkan oleh wakil Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mana dipilih oleh dan dari anggota DPD.

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok

<sup>24</sup> Pasal 201 ayat (11) 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

<sup>25</sup> Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemerintahan Daerah, kepala daerah yang berhalangan karena meninggal dunia atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh wakil kepala daerah menjelang habis masa jabatannya. Namun apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah juga tidak dapat melakukan tugasnya menjelang habis masa jabatannya, maka menteri dalam negeri dapat menetapkan pejabat yang mewakili kepala daerah sampai diangkatnya kepala daerah yang baru.<sup>26</sup>

## **2. Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Era Orde Baru**

Pemerintahan orde baru telah berhasil melakukan rekayasa politik yaitu dengan menciptakan bangunan pemerintah yang terpusat, sebagaimana yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang tersebut merupakan salah satu wujud penataan birokrasi dengan tujuan utama yaitu mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah, kedua membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah pihak pusat, dan ketiga memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasi pengendalian atas daerah-daerah.<sup>27</sup>

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, jika kepala daerah berhalangan maka wakil kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah sehari-hari.

## **3. Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Era Reformasi**

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau biasa

disingkat sebagai Pilkada pada tahun 2005. Selanjutnya, dicabutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur lebih lanjut mengenai kekosongan jabatan kepala daerah. Kepala daerah yang terjerat kasus hukum sehingga harus menjalankan masa tahanan sesuai dengan perbuatan hukum yang telah dilakukannya sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 83, maka untuk menggantikan atau mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut diisi oleh penjabat (Pj) kepala daerah. Dasar hukum dari penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat dalam Pasal 86 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5).

Selanjutnya, sebelum diselenggarakannya Pilkada serentak nasional tahun 2024, terdapat beberapa daerah di Indonesia yang mengalami kekosongan jabatan kepala daerah definitif, sehingga diperlukan sosok penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut sehingga penyelenggaraan pemerintahanan di daerah tetap berjalan dengan baik.

Dalam pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah, pemerintah beracuan kepada aturan hukum Pasal 201 Ayat (9), Ayat (10), dan Ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dilakukan dengan cara untuk penjabat (Pj) gubernur atas usulan menteri dalam negeri dan ditetapkan oleh presiden, dan untuk penjabat bupati/walikota diusulkan oleh

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 101.

<sup>27</sup> Dahlan Thaib, *Op.cit.* hlm. 196.

gubernur dan ditetapkan oleh menteri dalam negeri.

## B. Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Dikaitkan Dengan Asas Akuntabilitas di Indonesia

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah dalam menghadapi Pemilu 2024 secara materi atau esensi dan substansi pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah telah melanggar prinsip konstitusionalisme yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi dan mencederai serta tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pemerintahan yang baik.<sup>28</sup>

Transparansi dan akuntabilitas adalah dua prinsip yang paling mendasar dalam pelaksanaan *good governance*. Transparansi dan akuntabilitas secara konsep saling berhubungan, tanpa transparansi tidak akan ada akuntabilitas, tanpa akuntabilitas transparansi menjadi tidak berarti. Transparansi adalah syarat bagi terlaksananya prinsip akuntabilitas, meskipun secara normatif prinsip ini berhubungan secara sejajar.

Di Indonesia, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang habis masa jabatannya menjelang diselenggarakannya Pilkada serentak, maka kekosongan jabatan kepala daerah tersebut akan dilakukan dengan cara penunjukan. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini yaitu presiden dan menteri dalam negeri, yang mana dalam hal penunjukan langsung oleh pemerintah pusat menimbulkan pertanyaan bagaimana akuntabilitas penjabat (Pj) kepala daerah yang ditunjuk tersebut.

Peran sentral yang dimiliki oleh

pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri dinilai telah menghidupkan kembali kewenangan yang sentralistik dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Proses penunjukan yang tidak akuntabilitas menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana transparansi, partisipatif, serta akuntabel dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah.

Adapun pengisian jabatan daerah dengan sistem penunjukan/pengangkatan dan sistem perwakilan semu mengandung kelemahan, yang dalam konteks demokrasi termasuk kategori substansial, yakni:<sup>29</sup>

- Tiada mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil;
- Sempitnya rotasi kekuasaan sehingga kepala daerah dipegang terus-menerus oleh seseorang atau keluarganya atau dari partai tertentu;
- Tiada rekrutmen secara terbuka yang menutup ruang kompetisi sehingga tak semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama; dan
- Lemahnya akuntabilitas publik sehingga apa yang dilakukan sebagai pribadi dan pejabat publik tidak jelas.

Menurut penulis, beberapa kelemahan dari pengisian jabatan daerah dengan penunjukan/pengangkatan yang telah disebutkan di atas sejalan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif saat sekarang ini. Dalam poin (d), bahwasannya pengisian jabatan daerah dengan penunjukan/ pengangkatan menyebabkan lemahnya akuntabilitas publik, dikarenakan penjabat (Pj) kepala bukanlah pejabat hasil politik melainkan pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Sehingga, penjabat (Pj) kepala daerah hanya bertanggung jawab kepada pejabat yang menunjuknya, yaitu presiden dan menteri dalam negeri. Publik tidak mengetahui bagaimana mekanisme penjabat (Pj) kepala dapat terpilih, yang

<sup>28</sup> Juanda dan Orgiandhafiz Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara", *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. VIII, No. 1, Juli 2022, hlm. 193-194.

<sup>29</sup> Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Op.Cit*, hlm. 56.

mana selama ini mekanisme penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah hanya diketahui dengan pasti oleh pihak yang menunjuk yaitu presiden dan menteri dalam negeri.

Selain itu, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah ini mencerminkan tentang adanya kelemahan dari pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik, yang mengesampingkan unsur masyarakat selaku kontrol terhadap pengelola dan penyelenggara pemerintahan. Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang seharusnya dapat menciptakan kebijakan pemerintahan yang berkualitas hanya dijadikan sebagai ruang publik yang semu, artinya keterlibatan dan akses masyarakat terhadap pemerintahan hanya dapat dirasakan oleh segelintir masyarakat yang memiliki *bergaining power* yang cukup kuat.

### C. Konsep Ideal Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah di Indonesia

Aturan hukum yang menjadi payung hukum pemerintah dalam melakukan pengisian jabatan pejabat (Pj) kepala daerah sudah tidak efektif lagi dengan kondisi yang dialami saat sekarang ini. Pejabat (Pj) kepala daerah sebelumnya menjabat dalam durasi terhitung kurang dari 6 bulan dan hanya digantikan oleh Pejabat Sementara (Pjs) yang dengan beracuan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Yanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dikarenakan kepala daerah definitif ikut serta dalam hal kampanye untuk Pilkada yang akan datang. Sedangkan, Pejabat (Pj) kepala daerah saat ini akan menjabat dalam kurun waktu yang relatif lama hingga 3 tahun lamanya dikarenakan peniadaan Pilkada serentak pada tahun 2022 dan 2023 untuk menggantikan jabatan kepala daerah definitif yang telah memasuki akhir masa jabatan. Untuk itu diperlukannya pembaharuan aturan hukum yang lebih

relevan agar tetap sesuai dengan kondisi riil ditengah-tengah masyarakat.

Tidak adanya aturan yang tegas dan jelas mengenai mekanisme penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di Indonesia mengakibatkan ketentuan dari Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dilakukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi dengan nomor permohonan perkara Nomor 67/PUU-XIX/2021, dengan salah satu dalil pertimbangannya bahwasannya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat 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.

Dan juga sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: "*Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan pejabat gubernur dan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) diatur dalam peraturan pemerintah*".

Adapun materi muatan yang ideal dalam Peraturan Pemerintah mengenai pejabat kepala daerah, diantaranya:

#### 1. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Hubungan kewenangan antara

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.<sup>30</sup>

Hubungan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dengan DPRD dalam hubungan kerja dan fungsi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. Hubungan dalam pembuatan kebijakan Daerah
- b. Pembahasan dan Pengesahan Peraturan Daerah.
- c. Hubungan dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)
- d. Hubungan dalam bidang kepegawaian daerah.
- e. Hubungan Dalam Kebijakan pengelolaan Barang Daerah
- f. Hubungan dalam bidang Pengawasan kebijakan dan politik daerah.<sup>31</sup>

Dalam pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah, DPRD dapat

berperan dalam proses pencalonan yang dimulai dari tahap penyaringan bakal calon, pemeriksaan bakal calon, pengajuan bakal calon hingga penetapan calon. Pada tahap penyaringan, untuk penjabat (Pj) gubernur dapat diusulkan oleh menteri dalam negeri dan DPRD Provinsi sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Menteri dalam negeri dapat mengusulkan sebanyak tiga orang calon, begitupun juga dengan DPRD yang mengusulkan tiga orang calon penjabat (Pj) gubernur. Sedangkan, untuk calon penjabat (Pj) bupati dapat diusulkan oleh gubernur dan DPRD Bupati dengan usulan sebanyak tiga orang calon dari gubernur, dan tiga orang calon dari DPRD Bupati. Selanjutnya, dalam tahap pengajuan, setiap pihak dapat memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya melalui suatu rapat, sehingga untuk tahapan akhir yaitu tahapan penentuan calon penjabat (Pj) kepala daerah dapat dilakukan oleh presiden untuk penjabat (Pj) gubernur, dan penetapan oleh menteri dalam negeri untuk penjabat (Pj) bupati.

Maka, keterlibatan DPRD dalam proses pengusulan calon penjabat (Pj) kepala sesuai dengan prinsip negara demokrasi Indonesia, yang mana adanya keterwakilan dari lembaga perwakilan daerah sebagai lembaga aspirasi rakyat daerah. DPRD seharusnya memiliki hak untuk mengusulkan 3 calon nama penjabat (Pj) kepala daerah. Sehingga, adanya aspirasi dari daerah lewat lembaga perwakilannya dengan ikut dalam mengusulkan nama calon penjabat (Pj) kepala daerah, dengan tujuan terciptanya sistem yang tetap demokrasi dan tetap berpedoman kepada asas umum pemerintahan baik (AUPB).

## 2. Adanya Partisipasi Dari Rakyat Daerah

Pengisian jabatan penjabat (Pj)

<sup>30</sup> Bambang Sugianto, "Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal*: Volume 15, Nomor 3, Bulan September, Tahun 2017, hlm. 345.

<sup>31</sup> Bambang Sugianto, *Ibid*, hlm. 348.

kepala daerah dengan cara penunjukan oleh pemerintah pusat dinilai kurang transparan dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, karena tidak adanya kejelasan mengenai bagaimana mekanisme seseorang dapat terpilih menjadi penjabat (Pj) kepala daerah, bagaimana proses seleksi diantara banyak pemangku jabatan JPT Madya dan JPT Pratama yang terpilih untuk diusulkan, apakah pengawasan hanya dari pemerintah pusat saja, apakah ada pengawasan dari daerah, apakah partisipasi dari rakyat daerah sehingga tetap terlaksananya demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah.

Mekanisme pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi bersifat sentralistik karena mekanisme kebijakan dan pembuatan keputusan hanya diputuskan oleh seorang pemimpin. Hal ini bertolak belakang dengan teori kedaulatan di mana dalam teori ini disebutkan bahwa: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".<sup>32</sup>

Maka dari itu, walaupun rakyat tidak bisa diikuti sertakan secara langsung dalam proses pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah, setidaknya rakyat daerah dapat mengetahui dengan jelas keterbukaan informasi mengenai calon penjabat (Pj) kepala daerah, yang mana sejauh ini informasi mengenai calon penjabat (Pj) kepala daerah hanya diketahui oleh elit politik atau dilakukan secara eksklusif oleh Kemendagri, sehingga menimbulkan praduga maupun spekulasi-spekulasi yang mengarah kepada ketidakpercayaan dari rakyat terhadap pemerintah. Selain itu, keterlibatan rakyat secara tidak langsung dapat diberikan dengan memberikan saran dan masukan mengenai kinerja dari penjabat (Pj) kepala daerah. Hal ini bertujuan untuk menjaga kepercayaan rakyat kepada penjabat (Pj) kepala

daerah yang notabennya dipilih bukan dari hasil politik, yang mengakibatkan akuntabilitas pertanggungjawabannya bukan kepada rakyat, melainkan kepada pemerintah pusat selaku pejabat negara yang menunjuk penjabat (Pj) kepala daerah. Sehingga dengan keterbukaan informasi yang lebih transparan dan akuntabel serta tidak mengesampingkan prinsip negara demokrasi, dapat menimbulkan kepercayaan yang kuat dari semua elemen di daerah dan bisa menghindari praduga dan spekulasi karena ketidaktahuan publik dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dari era orde lama hingga era orde reformasi dikarenakan kepala daerah berhalangan memangku jabatan dan digantikan oleh wakil daerah, dan pada era reformasi ketika telah diselenggarakannya Pilkada baru ada penjabat (Pj) kepala daerah dinilai transparan, partisipatif dan akuntabel sehingga tidak sejalan dengan asas umum pemerintahan yang baik dan mengesampingkan nilai negara demokrasi. Pemerintah pusat memiliki peran sentral dalam menentukan yang berhak untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tanpa melibatkan saran serta aspirasi dari daerah.
2. Pengisian jabatan penjabat (Pj) kepala daerah yang dilakukan dengan mekanisme penunjukan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini yaitu presiden dan menteri dalam negeri dinilai tidak mencerminkan adanya asas demokrasi serta tidak tercapainya *good governance* dalam proses penunjukannya. Mekanisme penunjukan yang tidak mencerminkan asas umum pemerintahan yang baik, berupa tidak transparan, akuntabilitas, dan partisipatif. Akuntabilitas dari penunjukan penjabat (Pj) kepala

---

<sup>32</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

daerah menjadi sebuah polemik dikarenakan tidak adanya keterlibatan rakyat daerah maupun lembaga perwakilannya dalam proses penentuan pejabat (Pj) kepala daerah, yang berdampak kepada lemahnya legitimasi pejabat (Pj) kepala daerah tersebut.

3. Belum adanya Peraturan Pemerintah yang telah diamanatkan sebelumnya oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 67/PUU-XIX/2021, serta dalam Pasal 86 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwasannya dalam penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah membutuhkan payung hukum yang jelas dan tegas terkait mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah serta lebih bersifat transparan, akuntabel, dan partisipatif. Keterlibatan DPRD sebagai wakil pemerintahan rakyat di daerah menjadi penting dikarenakan DPRD memiliki hubungan kerjasama dengan pejabat kepala daerah. Selain itu, pentingnya peran serta masyarakat untuk dapat memberikan saran dan masukan akan kinerja pejabat (PJ) kepala daerah, dan terdapatnya mekanisme yang jelas dan tegas mengenai syarat dan alur dalam pengisian jabatan pejabat kepala daerah, sehingga tetap mencerminkan demokrasi didalamnya dan tidak mengesampingkan asas umum pemerintahan yang baik.

## B. Saran

1. Dinamika pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang dinilai masih sentralistik yang mana masih kuatnya peran pemerintah pusat, sedangkan aspirasi dari daerah diabaikan oleh pemerintah. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah untuk selanjutnya diharapkan tetap mencerminkan demokrasi didalamnya, yaitu dengan melibatkan aspirasi daerah baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilannya, serta lebih bersifat terbuka, transparan, dan akuntabel.

2. Pemerintah seharusnya lebih menjamin akuntabilitas dari penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah, sehingga tetap sejalan dengan prinsip negara demokrasi dan *good governance*. Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah seharusnya lebih bersifat transparan, partisipatif, dan akuntabel agar tidak menimbulkan polemik ditengah-tengah masyarakat.

3. Pemerintah seharusnya segera menerbitkan Peraturan Pemerintah terkait dengan Pejabat Kepala Daerah yang mana dalam materi muatan dalam aturan hukum tersebut terdapat pengisian jabatan pejabat kepala daerah yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif. Pengisian jabatan pejabat kepala daerah juga tidak mengabaikan aspirasi daerah, baik secara langsung maupun melalui perwakilannya yaitu DPRD untuk menjamin akuntabilitas dari pejabat (Pj) kepala daerah. sehingga adanya pertanggungjawaban dari pejabat (Pj) kepala daerah kepada DPRD selama menjabat. Selain itu, pentingnya regulasi yang mengatur lebih jelas dan spesifik mengenai pejabat (Pj) kepala daerah sehingga pemerintah harus segera menerbitkan aturannya, sebagaimana yang telah menjadi pertimbangan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 67/PUU- XIX/2021, sehingga aturan mengenai mekanisme pengisian jabatan pejabat (Pj) kepala daerah memiliki parameter yang jelas dan tidak menimbulkan polemik di masyarakat, dan juga agar tetap mencerminkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif didalam penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. 2019. *Pejabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media.

Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Bachtiar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Banten: Unpam Press.

Huda, Ni'matul. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press.

Jamil, Abdul. 2021. *Prosiding Seminar: Call For Papers Kenegaraan: Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.

Saputra, Ade Kasih dan Nanang Ngraha. 2017. *Restorasi Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menuju Good Governance di Indonesia*. Jatinangor: Alqaprint.

## **B. Jurnal/Skripsi/Tesis/Disertasi**

Juanda dan Orgiandhafiz Juanda, "Penggangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara", *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. VIII, No. 1, Juli 2022.

Muslimin, Husein. "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 10 No. 1 Juni 2019

Ramadhan, Rizki. "Pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Kewenangan Kepala Daerah dan DPRD Dari Orde Baru Sampai Reformasi", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 12 Tahun 2020.

Solechan, "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Administrative Law & Governance*. Volume 2 Issue 3, August 2019.

Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)", *Jurnal Sains, Sosial dan Humaniora*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. II No. 1, (Juni 2022).

Sawir, Muhammad. "Konsep Akuntabilitas Publik", *Papua Review: Jurnal Ilmu Administrasi dan Ilmu Pemerintahan*, Vol 1, No 1 (2017).

## **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

## **D. Website**

<https://nasional.sindonews.com/read/766897/13/pakar-hukum-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-harus-objektif-dan-profesional-1652306742>. Diakses pada Jum'at 03 Februari 2023, pukul 14.37 WIB