

# Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional

Mazdan Maftukha Assyayuti  
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia  
Jln. Kaliurang Km. 14, 5 Sleman Yogyakarta Indonesia  
mazdan.maftukha@gmail.com

## Abstract

*The mechanism for filling the post of interim Chief of Region in the pre-election 2024 leaves a problem with the future of democracy and constitutionalism. This study aims to answer the urgency of rearranging the mechanism for filling the positions of Chiefs of Region from the constitutional democracy. This research method uses normative/doctrinal research using a statutory and conceptual approach. The results of this study conclude: that there is an urgency to rearrange the filling of the position of the acting Chief of Region on the grounds that a) the central government has taken the constitutional rights of the people in the regions by appointing an official; b) There has been a shift in regional autonomy in the implementation of general elections, in this case the Minister of Home Affairs does not authoritatively consider the input of the governor in filling the temporary position of the acting Chief of Region. With such urgency, it should be the regional secretary who must fill the vacancy in the pre-election position in 2024.*

*Key Words: Rearrangement; acting chief of region; constitutional democracy*

## Abstrak

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sementara pra-pemilu tahun 2024 menyisakan problematika terhadap masa depan demokrasi dan konstitusionalisme. Penelitian ini bertujuan menjawab urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah ditinjau dari demokrasi konstitusional. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif/doktrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menyimpulkan: bahwa terdapat urgensi penataan ulang pengisian jabatan penjabat kepala daerah dengan alasan a) Pemerintah pusat telah mengambil hak konstitusional masyarakat di daerah dengan mengangkat penjabat; b) Telah terjadi pergeseran otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemilihan umum, dalam hal ini menteri dalam negeri secara otoritatif tidak mempertimbangkan masukan gubernur dalam pengisian jabatan sementara penjabat kepala daerah. Dengan urgensi demikian maka seharusnya sekretaris daerah yang harus mengisi kekosongan jabatan pra-pemilu tahun 2024.

Kata-kata Kunci: Penataan ulang; penjabat kepala daerah sementara; demokrasi konstitusional

## Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dilaksanakan secara langsung terilhami oleh Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2004 yang juga dilaksanakan secara langsung. Melalui UU Nomor 1 Tahun 2015, DPR menegaskan bahwa Pilkada dilaksanakan secara langsung dan serentak.<sup>1</sup> Pilkada berkedudukan sebagai instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pilkada secara langsung dan serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis.<sup>2</sup> Perlu diyakini, jika Pilkada akan membawa angin segar terhadap masa depan demokrasi yang dapat dirasakan pasca reformasi.

Demokrasi meyakini bahwa pemilihan umum secara langsung dapat memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Pendapat Surbakti mengatakan bahwa pemilihan umum secara langsung bertujuan untuk: 1) menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat; 2) memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin; 3) merupakan sarana memobilisasikan, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.<sup>3</sup>

Pembatasan kekuasaan di dalam sebuah negara yang demokratis tentunya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan sebuah konstitusi yang mendasarinya. Sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, jika pemerintahan yang demokratis merupakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.<sup>4</sup> Adanya batasan dalam kekuasaan pemerintah di negara demokratis dikenal sebagai demokrasi konstitusional. Batasan tersebut termaktubkan dalam konstitusi, sehingga mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif secaraimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*),

---

<sup>1</sup> Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015, hlm. 80-81.

<sup>2</sup> Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 656.

<sup>3</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2015, hlm. 232-233.

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 201.

perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfil*) hak warga negara dan hak asasi manusia atau HAM.<sup>5</sup>

Pilkada secara langsung dan serentak dapat memberikan beberapa kelebihan terhadap masa depan demokrasi lokal. Keberadaannya bertujuan membangun suatu keunggulan yang menyangkut masyarakat secara langsung. Adapun keunggulannya yaitu:

1. Kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah;
2. Kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, kepala daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat;
3. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila kepala daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi;
4. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. Dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, kedudukan dan posisi kepala daerah sangat kuat sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tidak dapat menekan kepala daerah atas suatu kebijakan yang dilakukan atau menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD. Dengan demikian, kepala daerah dapat bekerja dengan tenang untuk mengimplementasikan program kerjanya tanpa harus terusik oleh tuntutan DPRD. Meskipun, kepala daerah tetap harus memperhatikan

---

<sup>5</sup> Johannes Suhardja, "Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3, Juli-Desember 2010, hlm. 266. Lihat juga dalam Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi", *Jurnal Politika*, Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 118.

pendapat DPRD terkait pelaksanaan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;

5. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang memberikan suaranya. Oleh karena rakyat yang menentukan sendiri kepala daerahnya, maka rakyat dapat menentukan kriteria-kriteria ideal seorang calon kepala daerah. Dengan kriteria yang ditentukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat akan memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan demikian pilihan rakyat ditentukan oleh rakyat itu sendiri.

Menjelang Pilkada Serentak 2024, ditentukan bahwa pilkada di 2022 tidak ada. Sehingga bagi kepala daerah yang telah habis masa jabatannya, di daerah tersebut tidak diselenggarakan pilkada. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian lantas melakukan pengangkatan pejabat kepala daerah di beberapa daerah. Termasuk dalam hal ini mengangkat salah seorang TNI yang masih aktif sebagai pejabat kepala daerah sementara. Tito mengakui bahwa pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat disengaja dan atas pertimbangan matang.<sup>6</sup> Hal ini tentu menyalahi semangat reformasi untuk mengembalikan fungsi murni ABRI, yang saat ini disebut dengan TNI. Tentu polemik tersebut menunjukkan ada ketidakterbukaan dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah.

Pertimbangan Mendagri bisa saja menggunakan logika praktik di lapangan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Sehingga, pejabat kepala daerah yang dibutuhkan adalah yang memahami kondisi dan situasi di lapangan. Logika demikian masih dalam nalar yang wajar dan dapat dibenarkan. Namun, jika alasannya hanya itu maka Mendagri sedang keliru membangun logika bernegara. Seharusnya basis argumentasi yang dibangun adalah peraturan perundang-undangan. Jika alasannya karena takut kondisi di lapangan, contoh di daerah konflik yang rawan terjadi kericuhan. Bukankah pejabat kepala daerah dapat berkoordinasi dengan unsur TNI/Polri setempat. Oleh karena itu, logika demikian tidak bisa dibenarkan secara utuh.

Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini mengkritik tidak terbukanya proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Meskipun penunjukan gubernur berada di tangan presiden atas usulan Mendagri dan penunjukan bupati/wali kota menjadi kewenangan Mendagri atas usulan gubernur, tetapi prosesnya tetap harus transparan dan akuntabel. Titi juga mengatakan, pemerintah mengabaikan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 dengan tidak

---

<sup>6</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada?page=all>, diakses 5 Juni 2022.

menerbitkan peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah yang mengatur mekanisme pengisian pejabat kepala daerah.<sup>7</sup> Anehnya lagi Putusan MK tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah, padahal sudah jelas harus ada aturan teknis yang rinci mengatur soal pengisian pejabat kepala daerah sebelum dilakukannya penunjukan pejabat tersebut. Sudah seharusnya sebagai suatu lembaga negara dapat memberikan contoh mematuhi putusan MK.

Muhamad Saleh juga mengkritisi pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI/Polri yang masih aktif. Sudah jelas terdapat dalam pertimbangan hukum Putusan MK yang menyatakan prajurit TNI dan anggota Polri dilarang menjadi Pejabat Kepala Daerah apabila belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari dinas aktif. Pertimbangan tersebut termasuk *ratio decidendi* yang tidak dapat dipisahkan dari amar putusan bahkan menjadi mandat konstitusional, sehingga seluruh lembaga negara (termasuk Eksekutif cq Kementerian Dalam Negeri) wajib melaksanakannya.<sup>8</sup> Akan tetapi justru Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak mengindahkannya, bahkan menjelang pelantikan pejabat kepala daerah pun belum mengumumkan nama yang akan mengisi jabatan tersebut. Sehingga wajar jika berembus isu liar bahwa penunjukan pejabat kepala daerah adalah untuk mengamankan kepentingan politik praktis partai penguasa di 2024.

Persoalan ini menjadi serius melihat pemerintah pusat seperti sedang memainkan politik praktis. Seharusnya, jika memang kepentingan yang dibawa oleh pemerintah pusat ke daerah atas penunjukan pejabat kepala daerah adalah atas nama berjalannya secara efektif aktivitas pemerintahan. Maka sudah sudah sepatutnya jika usulan tersebut datang dari daerah. Bukan dari inisiatif tunggal pemerintah pusat, sehingga tidak menimbulkan kesan menggeser otonomi daerah. Oleh sebab itu, dalam hal ini penulis merasa perlu dilakukan penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah sementara ditinjau dari perspektif demokrasi konstitusionalisme.

### **Rumusan Masalah**

Apakah urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional?

---

<sup>7</sup> Wahyu Suryana dan Mimi Kartika, <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-pejabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, diakses 5 Juli 2022

<sup>8</sup> Siaran Pers Nomor 13/SP/PSHK/V/2022 Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri.

## Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yakni menganalisis urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doctrinal yakni penelitian yang dilakukan terhadap kaidah hukum dalam perundang-undangan, yurisprudensi dan doktrin, yang dilakukan secara kualitatif.<sup>9</sup> Menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah

#### a. Pemerintah Pusat Mengambil Hak Konstitusionalitas Masyarakat di Daerah

Konstitusionalisme merupakan pembahasan menyangkut dengan dibatasi dan diaturnya kedaulatan rakyat (demokrasi) bagaimana disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan untuk menjamin bahwa rakyat yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kekuasaannya.<sup>10</sup> Paham konstitusionalisme mengemban *the limited state*, agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal tersebut dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi. Dalam hal ini Andrew Vincent menegaskan bahwa "*constitutionalists have placed their primary emphasis on limiting and diversifying authority and power*".<sup>11</sup> Konstitusionalisme pada hakikatnya muncul untuk menegakkan hak konstitusional warga negara atau masyarakat, mulai dari tingkat nasional sampai ke tingkat lokal. Semangat ini muncul akibat dari traumatis masa lalu atas kekuasaan Orde Baru yang mengekang kebebasan demokrasi termasuk dalam hal otonomi daerah mengenai penunjukan pejabat kepala daerah.

Runtuhnya Orde Baru memunculkan wacana agar daerah mendapat kesempatan untuk mengurus rumah tangga sendiri. Wacana ini dampak dari zaman kebijakan Orde Baru yang sangat sentralistik. Setiap kebijakan selalu ditentukan oleh Pemerintah Pusat sementara peran daerah hanya pasif.

---

<sup>9</sup> Munir Fuadi, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 19-20.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 117.

<sup>11</sup> Don E. Fehrenbacher, *Constitutions and Constitutionalism in the Slaveholding South*, University of Georgia Press, Georgia, 1989, hlm. 1. Dikutip dari Bactiar, "Esensi Paham Konsep Konstitusionalisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No. 1, Maret 2016, hlm. 129-130.

Terjadinya penyeragaman antara kebijakan satu daerah dengan daerah yang lain dengan mengesampingkan eksistensi kearifan lokal yang dimiliki oleh tiap-tiap daerah. Kekayaan hanya tersentralisasi di pusat. Disparitas antara pusat dengan daerah yang semakin jauh. Daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam tidak bisa menikmati potensi dan kekayaan yang dimilikinya. Daerah-daerah yang melimpah ini seperti tikus yang mati di lumbung padi dan hanya sebagian kerusakan hasil eksploitasi pemerintah pusat. Begitu juga secara politik, peran pemerintah pusat begitu dominan. Untuk menentukan kepala daerah saja harus dari Pemerintah Pusat sehingga masyarakatnya tidak bisa memilih kepala daerahnya sendiri.<sup>12</sup>

Amendemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu substansi materi perubahan UUD 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyebutkan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan ini tidak tegas mengatur bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung.<sup>13</sup>

Penerjemahan pemilihan langsung terjewantahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang membawa perubahan secara fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Menurut UU tersebut kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.<sup>14</sup>

Secara filosofis, Pemilihan Umum (Pemilu) diadakan dengan tujuan untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional. Cita-cita dan tujuan nasional itu hanya dapat ditemukan di dalam jiwa bangsa (*volksgeist*) Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>15</sup> Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintah negara yang dibentuk melalui Pemilu itu adalah yang berasal dari rakyat, dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat. Pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai

---

<sup>12</sup> Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *Jurnal Politik Walisongo*, Vol. 1 No. 1, Mei 2019, hlm. 30.

<sup>13</sup> Parbuntian sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, hlm. 20.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>15</sup> Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Cetakan Pertama, Penerbit Nusa Media dan DKPP RI, Bandung, 2018, hlm. 18-19

tujuan negara. Oleh karena itu, Pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>16</sup>

Pilkada secara langsung dan serentak merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pilkada langsung dan serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis,<sup>17</sup> sebagaimana amanat reformasi.

Uraian di atas menegaskan bahwa dengan adanya pengangkatan pejabat kepala daerah yang menjabat selama beberapa tahun, menunjukkan Pemerintah Pusat telah menggerogoti hak konstitusional masyarakat di daerah. Sebab, perintah UUD NRI 1945 yang diterjemahkan dalam bentuk undang-undang, secara eksplisit mengatur bahwa Pilkada dilakukan secara langsung, umum, terbuka, jujur dan adil. Pengangkatan pejabat kepala daerah melalui penunjukan secara tidak terbuka, transparan dan akuntabel adalah bentuk pelanggaran konstitusionalitas yang dilegalkan oleh Pemerintah Pusat.

#### **b. Pergeseran Otonomi Daerah dalam Hal Pemilihan Kepala Daerah**

Pilkada merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah yang berkembang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam pemerintahan Indonesia, terdapat prinsip otonomi, yang artinya adanya keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.<sup>18</sup> Maka pengangkatan pejabat pimpinan daerah secara sentralistik hakikatnya menggeser bandul otonomi daerah tentang pemilihan kepala daerah.

Secara yuridis dasar pengangkatan pejabat kepala daerah telah dinyatakan dalam Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

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

Desain penunjukan pejabat kepala daerah tersebut secara mutatis mutandis dilakukan atas dasar suatu kepentingan yang sifatnya memaksa,

---

<sup>16</sup> Andi Muhammad Hasrun, “Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Laporan Penelitian*, Perhimpunan Pusat Studi Hukum Politik, 2019, hlm. 41.

<sup>17</sup> Gotfridus Goris Seran, “Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 656.

<sup>18</sup> Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 2.



yaitu dalam hal kepala daerah yang bersangkutan terjerat kasus hukum. Lantas, bagaimana jika kondisinya berbeda, daerah bersangkutan kepala daerahnya berhenti karena kadaluwarsa masa jabatan. Jawabannya, Mendagri selaku perwujudan presiden akan mengangkat pejabat kepala daerah untuk wilayah tersebut. Namun, jika Mendagri tidak mempertimbangkan aspirasi daerah dan hanya menggunakan kacamata kuda dalam melakukan pengisian jabatan. Maka yang terjadi hanya akan menimbulkan konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seperti yang terjadi di Provinsi Sulawesi Tenggara yaitu gubernurnya menolak melantik pejabat daerah untuk memimpin kabupaten di wilayah tersebut.

Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi, yang menolak untuk melantik tiga orang pejabat di daerahnya. Dia beralasan, para pejabat kepala daerah tersebut bukan hasil dari usulannya sebagai seorang Gubernur, melainkan usulan dari Mendagri.<sup>19</sup> Dalam hal ini, Mendagri secara otoritatif tidak mempertimbangkan masukan Gubernur dalam pengisian jabatan sementara kepala daerah. Persoalan tersebut seakan menunjukkan bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah menimbulkan pergeseran pelaksanaan otonomi daerah, terkhusus dalam hal pengisian kepala daerah yang condong kepada Pemerintah Pusat. Harusnya koordinasi dan transparansi bisa dibangun sehingga komunikasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah benar-benar menggambarkan harmonisasi dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.

Selain persoalan konflik pendapat antara Gubernur Sulawesi Tenggara dan Mendagri di atas. Polemik lain yang muncul ialah pengangkatan perwira TNI aktif menjadi pejabat kepala daerah. Penulis berpendapat buah simalakama dari penunjukan pemerintah pusat terhadap pejabat kepala daerah, perlahan tapi pasti sedang menunjukkan dampaknya. Akibat dari ketidakterbukaan tersebut memungkinkan pemerintah pusat seakan egois dalam menunjuk pejabat kepala daerah tersebut, sekalipun bertentangan dengan prinsip-prinsip profesionalitas.

Penunjukan pejabat kepala daerah dalam rangka penyelarasan keserentakan jadwal Pilkada 2024, menyisakan banyak isu dan kekhawatiran publik. Salah satu isu penting yang dikhawatirkan publik adalah penunjukan Perwira TNI/ Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini dianggap berperan dalam mengembalikan TNI/ Polri kepada kehidupan politik sipil. Padahal, salah satu amanat reformasi adalah menghapuskan dwi fungsi

---

<sup>19</sup> <https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur>, diakses 5 Juli 2022.

TNI/Polri dan memperkuat supremasi sipil. Aturan dalam UU ASN, UU TNI dan UU Polri juga jelas melarang para perwira aktif untuk menduduki jabatan-jabatan sipil. Kekhawatiran publik terbukti ketika Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin, ditunjuk oleh Mendagri sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Maluku. Penunjukan ini berdasarkan Kepmendagri No: 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat. Dalam Kepmendagri tersebut, Andi ditunjuk untuk menggantikan Bupati Timotius Akerina yang telah berakhir masa jabatannya. Sebagaimana yang menjadi pembahasan tulisan ini, penunjukkan penjabat kepala daerah tersebut tidak melalui mekanisme yang demokratis. Bila merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Pada Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021, MK mengingatkan pentingnya klausul "*secara demokratis*" tersebut dijalankan. Dalam implementasinya, MK juga memerintahkan agar pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana yang tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, termasuk transparansi.<sup>20</sup>

G. Warren Pandangan dan kawan-kawan, berpendapat bahwa pemilihan secara langsung merupakan kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintahan. Dalam membuat keputusan itu, para warga negara menentukan apakah yang mereka inginkan untuk dimiliki.<sup>21</sup> Sebagaimana spirit demokrasi yaitu dari, oleh, dan untuk rakyat.

### **Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Sementara Ditinjau dari Perspektif Demokrasi Konstitusionalisme**

Demokrasi konstitusional dapat dimaknai sebagai demokrasi yang dijalankan dengan prinsip konstitusi. Konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan dijalankan menurut undang-undang dasar. Artinya adalah demokrasi dijalankan dengan tetap dibatasi alurnya oleh UUD 1945. Maka untuk menjalankan posisi penjabat kepala daerah demi menghindari intervensi pemerintah pusat kepada daerah, serta menjamin tegaknya profesionalitas birokrasi sebaiknya penjabat sementara dijabat oleh sekretaris daerah.

Kedudukan Sekretaris Daerah (Sekda) dalam Tim Pengarah Reformasi Birokrasi (TPRB) Instansi Pemerintah Daerah yang dipimpin langsung oleh

---

<sup>20</sup> <https://antikorupsi.org/id/article/pelanggaran-hukum-dan-demokrasi-dalam-penunjukan-kepala-bin-daerah-sulawesi-tengah-sebagai>, diakses 7 Juli 2022.

<sup>21</sup> Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1, April 2015, hlm. 20.

Kepala Daerah, yakni sebagai Tim Pelaksana dan Sekretaris Tim TPRB dengan tugas adalah:<sup>22</sup>

1. Memberikan arahan dalam penyusunan *Road Map* reformasi birokrasi serta menetapkan *Road Map*;
2. Memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi sesuai dengan sasaran reformasi birokrasi nasional, yang dapat memberikan dampak pada perbaikan birokrasi dan memberikan dampak pada masyarakat;
3. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi secara berkala, termasuk pelaksanaan *Quick Wins*, dan memberikan arahan agar pelaksanaan reformasi birokrasi tetap berjalan konsisten, terarah sesuai dengan *Road Map*, dan berkelanjutan (Permen PAN & RB No. 11 Tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019).

Sekda berperan penting dan strategis sebagai Tim Pelaksana dan Sekretaris Tim TPRB di lingkungan organisasi birokrasi publik dan daerahnya.<sup>23</sup> Sehingga sangat layak jika penjabat kepala daerah dijabat oleh sekretaris daerah agar stabilitas pengelolaan pemerintahan tetap berada pada koridornya.<sup>24</sup>

Sekda mempunyai peran strategis dalam menjalankan roda aparatur sipil negara pada pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kota, di samping sebagai karier tertinggi dalam jabatan puncak eksekutif (*top executive*) pada pemerintahan daerah. Tugas dan fungsi Sekda di samping sebagai unsur staf pelaksana yang membantu dan bertanggungjawab langsung kepada gubernur atau walikota/bupati juga sebagai manajer dalam mengelola setiap kebijakan daerahnya, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Pasal 10

- (1) Sekertariat daerah merupakan unsur staf;
- (2) Sekertariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- (3) Sekertariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
  - a. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah;
  - b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
  - c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah;
  - d. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah; dan
  - e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

---

<sup>22</sup> Ilyas, "Revitalisasi Peran Strategis Sekretaris Daerah dalam Mengakselerasi Reformasi Birokrasi", *Kalabbirang Law Journal*, Vol. 2 No. 2, Oktober 2020, hlm. 170.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 170.

<sup>24</sup> Sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah dan mengelola ASN secara professional.

Tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam PP tersebut di atas, menunjukkan kemampuan dan kompetensi maksimal Sekda dapat menjadi bekal untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai aparatur yang memberikan pelayanan terbaik bagi publik dalam wilayahnya, mengkoordinir setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD)-nya, menjaga kewibawaan dan melaksanakan setiap instruksi atasannya (kepala pemerintahan), mengatur hubungan baik dan kerjasama dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*), khususnya DPRD, maupun elemen-elemen elit lainnya. Kemampuan dan kompetensi Sekda ini akan tercermin dari kinerja dalam membangun daerahnya, baik menyangkut kemakmuran dan kesejahteraan daerahnya maupun kemampuan aparat aparatur dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publiknya di era otonomi daerah ini.<sup>25</sup>

Sehingga relevan jika kemudian Sekda menjadi pelaksana posisi pejabat kepala daerah. Menurut Titi Anggraini, mengusulkan agar pejabat kepala daerah yang bakal habis masa jabatannya pada 2022 diisi dari Sekda masing-masing. Menurutnya, langkah tersebut perlu dilakukan agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas Aparatur Sipil Negara (ASN) di daerah dan demi kesuksesan persiapan penyelenggaraan Pemilu 2024. Opsi pejabat kepala daerah diisi langsung oleh Sekda dapat menjadi solusi agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi para ASN dalam melaksanakan program pembangunan nasional, pelayanan publik, serta kesuksesan persiapan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada 2024. Titi juga mengusulkan agar ASN yang diangkat menjadi pejabat kepala daerah dinonaktifkan lebih dahulu dari jabatan utamanya. Menurutnya, langkah itu penting agar Sekda yang juga selaku ASN bisa fokus dalam melaksanakan tugas sementara sebagai kepala daerah.<sup>26</sup>

Dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bawa pejabat yang diberikan atribusi kewenangan untuk melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah adalah Sekda. Hal ini menempatkan Sekda menjadi jabatan strategis sehingga dalam pengangkatannya haruslah berasal dari pejabat yang telah memiliki pengalaman rekam jejak yang mendukung jabatan sekretaris daerah, kesesuaian kompetensi dan kualifikasi, sehingga jika kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan sementara ataupun berhalangan terap

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220424192800-32-789037/perludem-usul-pj-kepala-daerah-diisi-oleh-sekda>, diakses 6 Juli 2022.

Sekda dapat melaksanakan tugas sebagai pelaksana tugas harian kepala daerah.<sup>27</sup> Sebenarnya pasal ini menunjukkan pembentuk undang-undang menyadari bahwa Sekda ideal untuk menjabat sebagai pejabat kepala daerah. Artinya Sekda dapat menjadi alternatif untuk menghindari intervensi politik pemerintah pusat.

## Penutup

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka disimpulkan bahwa terdapat urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah ditinjau dari perspektif demokrasi konstitusional, yakni sebagai berikut. *Pertama*, penunjukan pejabat kepala daerah menunjukkan ada perampasan hak konstitusional masyarakat untuk mendapatkan kepala daerah hasil pemilihan secara langsung. *Kedua*, penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat (Mendagri) mengeser otonomi daerah dalam hal pemilihan kepala daerah berdasarkan penunjukan. Posisi pejabat kepala daerah yang memiliki masa jabatan selama dua tahun benar-benar tidak ideal digunakan dalam negara yang telah mengikrarkan demokrasi secara langsung.

Penulis mengusulkan saran penataan ulang mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah ditinjau dari perspektif konstitusionalisme, melalui penunjukan Sekda yang penunjukan dan pengangkatannya memang diperintahkan oleh undang-undang. Sehingga ke depan perlu desain penyempurnaan pengisian jabatan pejabat kepala daerah, mulai dari undang-undang mengenai pemerintahan daerah hingga peraturan teknis lainnya (PP, Perpres dll).

## Daftar Pustaka

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Fuadi, Munir, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh, Grasindo, Jakarta, 2015.

---

<sup>27</sup>Lalu Muhammad Fauzi, Galang Asmara, Zunnuraeni, "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 4 No. 1, Mei 2019, hlm. 69.

Teguh, Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Cetakan Pertama, Penerbit Nusa Media dan DKPP RI, Bandung, 2018.

### **Jurnal**

Alfauzi Ro'is dan Effendi Orien, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi", *Jurnal Politica*, Vol. 7 No. 2, Desember, 2020.

Bactiar, "Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No.1, Maret 2016.

Fabian Riza Kurnia dan Rizari, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Kampanye Kepala Daerah Petahana", *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol. 11, No. 2, November, 2019.

Fauzi Lalu Muhammad, Asmara Galang, Zunnuraeni, "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 4, No. 1, Mei, 2019.

Ilyas, "Revitalisasi Peran Strategis Sekretaris Daerah dalam Mengakselerasi Reformasi Birokrasi", *Kalabbirang Law Journal*, vol. 2 No. 2, Oktober 2020.

Johanes Suhardja, "Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3, Juli-Desember, 2010.

Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia*, Vol. 7 No. 1, Juli, 2018.

Seran Gotfridus Goris, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September, 2019.

Sulaeman Affan, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1, April 2015.

Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *Jurnal Politik Walisongo*, Vol. 1 No. 1, Mei, 2019.

### **Laporan Penelitian**

Andi Muhammad Hasrun, "Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Laporan Penelitian*, Perhimpunan Pusat Studi Hukum Politik, Tahun 2019.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Ri Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741.

### **Internet dan Lain-lain**

Siaran Pers Nomor 13/SP/PSHK/V/2022 Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri pada 21 Mei 2022.

"Jelaskan Alasan TNI Aktif Jabat Pj Bupati Seram Bagian Barat, Mendagri: Ada Potensi Konflik Batas Desa" <https://apple.co/3hXWJ0Lhttps://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada?page=all>, diakses 5 Juni 2022.

"Pengangkatan Pejabat Yang Tidak Terbuka Dikritik", <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-pejabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, diakses 5 Juli 2022

"Mendagri soal Pj Kepala Daerah: Mohon Maaf, Bukan Berarti Usulan itu Hak Gubernur", <https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur>, diakses 5 Juli 2022.

"Pelanggaran Hukum Dan Demokrasi Dalam Penunjukan Kepala BIN Daerah Sulawesi Tengah Sebagai Pejabat Bupati Seram Bagian Barat", <https://antikorupsi.org/id/article/pelanggaran-hukum-dan-demokrasi-dalam-penunjukan-kepala-bin-daerah-sulawesi-tengah-sebagai>, diakses 7 Juli 2022.

"Perludem Usul Pj Kepala Daerah Diisi oleh Sekda", <https://app.cnnindonesia.com/https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220424192800-32-789037/perludem-usul-pj-kepala-daerah-diisi-oleh-sekda>, diakses 6 Juli 2022.