

**Sistem Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dalam Perspektif Teori  
Pengisian Jabatan**

Muhammad Syaiful Anwar<sup>1</sup>, Rafiqasari<sup>2</sup>, Ndaru Satrio<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Ilmu Hukum, Universitas Bangka Belitung

<sup>1</sup>m.syaifulanwar@gmail.com, <sup>2</sup>rafiqasari01@gmail.com, <sup>3</sup>satrio.ndaru9@gmail.com

*Abstract*

*The Regional Head is important in the implementation of the wheels of government. The government will stagnate if there is a vacancy of the regional head. The filling of acting regional heads has caused polemics. The absence of public participation in the selection of Acting Regional Heads by prioritizing appointments from the central government has actually increased the dominance of centralistic patterns. Therefore, this study aims to analyze whether the appointment of Acting Regional Heads by the Central Government is in accordance with the theory of filling positions, and how is the position of community legitimacy in the appointment of Acting Regional Heads based on regional autonomy? This research method uses normative juridical method. The result of this research is that the election of the Acting Regional Head must change the perspective of "central government appointment" into a "downstream proposal" process so that it will strengthen regional aspirations and encourage the increasing democratic flow of regional head elections in Indonesia. Community involvement in the process of selecting acting regional heads and even becoming supervisors in the process of their main duties and functions as Acting Regional Heads will place community legitimacy into an important factor as a form of popular sovereignty, the stronger the public participation, the greater the legitimacy.*

*Keywords: acting regional head, legitimacy, position filling*

Abstrak

Kepala Daerah merupakan hal penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan. Pemerintahan akan mengalami stagnasi jika terdapat kekosongan kepala daerah. Pengisian penjabat kepala daerah menimbulkan polemik. Ketiadaan partisipasi publik atas pemilihan Penjabat Kepala Daerah dengan mengedepankan penunjukan dari pemerintah pusat justru menambah dominasi pola sentralistik. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait dengan Apakah penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan teori pengisian jabatan dan bagaimanakah kedudukan legitimasi masyarakat dalam penunjukan Penjabat Kepala daerah berbasis otonomi daerah. Metode penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian ini bahwa pemilihan Pj Kepala Daerah harus mengubah cara pandang “penunjukan pemerintah pusat” menjadi proses “pengusulan arus bawah” sehingga akan menguatkan aspirasi daerah dan mendorong meningkatnya arus demokrasi pemilihan umum kepala daerah di Indonesia. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemilihan

\*Muhammad Syaiful Anwar

Tel.: +62 812-2931-1939

Email: m.syaifulanwar@gmail.com

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

[Alike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



penjabat kepala daerah bahkan menjadi pengawas dalam proses tugas pokok dan fungsi sebagai Penjabat Kepala Daerah akan mendudukan legitimasi masyarakat menjadi faktor penting sebagai salah satu bentuk kedaulatan rakyat, semakin kuat partisipasi publik maka semakin besar legitimasinya.

**Kata Kunci:** *legitimasi, pejabat kepala daerah, pengisian jabatan*

## 1. PENDAHULUAN

Perihal kekuasaan dalam sebuah negara dibatasi oleh sebuah konstitusi. Menurut Ni'matul Huda, jika pemerintahan yang demokratis merupakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya (Huda, 2013). Johannes Suharja menjelaskan bahwa terkait pembatasan 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 secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balance*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan perlindungan dan pemenuhan hak warga negara dan hak asasi manusia (Suhardja, 2010).

Menurut Ani Sri Rahayu menyebutkan bahwa Pemilihan kepala daerah yang selanjutnya disebut Pilkada merupakan pemilihan kepala daerah ditingkat provinsi yang disebut dengan gubernur dan Pilkada ditingkat daerah kabupaten/ kota yang disebut bupati/ wali kota yang juga menjadi sarana kedaulatan rakyat ditingkat daerah provinsi maupun kabupaten/ kota berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Rahayu, 2018). Hal tersebut menjelaskan bahwa Pilkada merupakan bagian dari sebuah system pemerintahan daerah dengan dasar pijakan pada proses demokrasi yang diatur dalam aturan perundang-undangan.

Proses pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan di Indonesia berbasis pada Pilkada yang bersifat serentak sehingga dilakukan pada tahun 2024. Menurut Andi Bataralifu menjelaskan bahwa pelaksanaan 4 (empat) gelombang keserentakan Pilkada dimaksudkan untuk menghimpun akhir masa jabatan Kepala Daerah yang sangat beragam sehingga pada tahun 2024 dapat dilakukan keserentakan Pilkada secara nasional. Adapun implikasi kebijakan keserentakan Pilkada secara nasional diantaranya yang mengemuka

adalah: a. Masa jabatan Kepala Daerah yang tidak cukup 5 (lima) tahun; dan b. Terdapat Penjabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah sampai dengan pelantikan Hasil Pilkada Serentak Nasional di tahun 2024 (Bataralifu, 2022).

Secara faktual pada tahun 2022 akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di sejumlah 101 (seratus satu) daerah dan pada tahun 2023 akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di sejumlah 170 (seratus tujuh puluh) daerah. Sehingga jika di total maka terdapat kekosongan jabatan kepala daerah di sejumlah 271 (dua ratus tujuh puluh satu) daerah atau dengan kata lain dari jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 542 (lima ratus empat puluh dua) daerah akan terdapat kekosongan jabatan kepala daerah pada setengah dari jumlah daerah otonom di Indonesia yakni 271 (dua ratus tujuh puluh satu) daerah.(Bataralifu, 2022).

Secara normatif, kekosongan kepala daerah yang terjadi akan dilakukan pengisian jabatan oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Proses atas pengangkatan Pj Kepala Daerah sendiri masuk dalam ranah kewenangan Pemerintah Pusat melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota. Pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tersebut, khususnya Pasal 2 menyebutkan bahwa:

“Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota, **Pemerintah menunjuk** Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dilantiknya gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, wali kota dan/atau wakil wali kota definitif.”

Dalam aturan tersebut, proses penunjukan Penjabat Kepala Daerah, secara tidak langsung menggambarkan proses Pj Kepala Daerah tidak melibatkan masyarakat. Hal ini menjadi terkesan mengabaikan partisipasi masyarakat yang secara filosofis merupakan pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara. Partisipasi masyarakat juga beririsan dengan konsep atau prinsip otonomi daerah sehingga secara prinsip keterlibatan masyarakat merupakan bagian pokok atas proses pemilihan Penjabat Kepala Daerah. Proses yang meminimalisir keterlibatan masyarakat tersebut yang menimbulkan problematika ketatanegaraan.

Penelitian ini memiliki fokus kajian terkait dengan penunjukan penjabat kepala daerah, yang kemudian dirumuskan dalam dua (2) rumusan masalah, yakni: Pertama, Apakah penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan teori pengisian jabatan?, Kedua, Bagaimanakah kedudukan legitimasi masyarakat dalam penunjukan Penjabat Kepala daerah berbasis otonomi daerah?.

## **2. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*library research*) (Sri Mamudji, 2015). Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan diteliti berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fokus penelitian. Data primer akan didukung oleh data sekunder. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Secara umum, data yang terkumpul secara komprehensif akan dianalisis secara kualitatif, dimana keseluruhan data penelitian diolah dalam proses penalaran hukum (*legal reasoning*). Sarana atau alat untuk menganalisis menggunakan penafsiran gramatikal dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan untuk menjawab permasalahan yang ada, selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dan diajukan sebagai saran.(Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, 2016). Fokus penelitian terhadap proses penunjukan Penjabat Kepala Daerah dalam dimensi pengisian jabatan yang beririsan dengan posisi legitimasi masyarakat dan kerangka otonomi daerah.

## **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **3.1. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Perspektif Teori Pengisian Jabatan**

Kepala Daerah merupakan bagian penting dalam system pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah merupakan organ pokok dalam memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Secara umum, Kepala Daerah merupakan kepala wilayah yang berbasis pada otonomi daerah yang

memiliki tugas untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Posisi Kepala Daerah yang memiliki kewenangan yang cukup besar dan merupakan posisi sentral dalam berjalannya roda pemerintahan, pasca bergulirnya reformasi, terjadi naik turunnya pengisian jabatan kepala daerah, baik melalui pemilihan maupun melalui penunjukan. Berjalannya waktu, dalam proses Pemilihan kepala daerah (Pilkada), akan dilakukan secara serentak pada tahun 2024 yang sejatinya untuk memulai *start* bersamaan dalam proses pemilihan kepala daerah. Oleh karenanya, banyak terjadi kekosongan kepala daerah dikarenakan perbedaan pilkada di tiap-tiap daerah sehingga memunculkan adanya Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang secara administrasi merupakan bagian dari pengisian jabatan kepala daerah.

Secara normative, dasar hukum penunjukan penjabat (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 penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat 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 penjabat 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 penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mendasarkan pada keterangan pada Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 dan penjelasannya, dapat menjadi acuan bahwa terdapat kekosongan jabatan terhadap kepala daerah yang kemudian akan digantikan oleh seorang Penjabat (Pj) Kepala Daerah, baik pada wilayah provinsi, kabupaten maupun kota yang akan berakhir jabatannya pada tahun 2022 dan 2023.

Pemilihan kepada daerah secara langsung berimplikasi pada pola kewenangan yang ada di daerah. Berbagai kajian terkait pengisian jabatan kepala daerah dan bahkan sudah masuk pada *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemilihan kepala daerah. Yang menjadi menarik menurut Firdaus Arifin dan Riza Kurnia menjelaskan dalam tulisannya bahwa 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 (Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, 2019). Senada dengan hal tersebut, Ahmad Marwi dalam penelitiannya menjelaskan bahwa begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorganen, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan. (Marwi, 2016)

Firdaus Arifin dan Riza Kurnia menjelaskan dalam tulisannya bahwa jika dilihat dari cara atau metode yang dipakai, bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni : 1) sistem pemilihan secara tidak langsung melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; 2) pemilihan secara langsung yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (*direct popular vote*) atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau Pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakkan dalam proses pengisian. (Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, 2019)

Pengisian jabatan dalam konsep demokrasi, memiliki beberapa proses. Menurut Joko J. Prihatmoko menjelaskan bahwa dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah terbagi menjadi tiga jenis yakni: 1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; 2) sistem pemilihan yang dilaksanakan oleh dewan perwakilan/*council*; dan 3) sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (Prihatmoko, 2005)

Lebih lanjut, 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.(Prihatmoko, 2005)

Sistem pengisian jabatan kepala daerah terakhir sebagaimana yang dikemukakan oleh Joko J. Prihatmoko adalah sistem pengisian melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pelibatan rakyat secara langsung ini sejalan dengan urgensi partisipasi rakyat dalam usaha konsolidasi demokrasi di tingkat lokal serta untuk mewujudkan prinsip utama dari pelaksanaan demokrasi lokal, yakni bahwa rakyat daerahlah yang paling memahami jenis pemimpin seperti apa yang paling sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya.(Prihatmoko, 2005).

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagai kepala daerah, terdapat kemungkinan adanya kondisi dan situasi yang mengakibatkan adanya kekosongan kepala daerah, baik bersifat sementara ataupun bersifat tetap. Kemungkinan tersebut diantisipasi jika dalam keadaan tertentu tidak bisa dilaksanakannya sebuah proses pemilihan kepala daerah secara langsung sehingga memerlukan mekanisme pengisian jabatan guna mengisi kekosongan jabatan tersebut. Hal tersebut dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri dengan mengeluarkan beberapa aturan terkait pengisian jabatan melalui mekanisme Penjabat (Pj) Kepala Daerah, yang terbaru adalah Peraturan Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota (Permendagri Nomor 4 Tahun 2023).

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023, khususnya Pasal 2 menyebutkan bahwa “Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota, **Pemerintah menunjuk** Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dilantiknya gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, wali kota dan/atau wakil wali kota definitif.”

Pilihan diksi “...Pemerintah menunjuk...” pada Pasal 2 Permendagri Nomor 4 Tahun 2024 tersebut, mengisyaratkan kewenangan pemilihan atas Penjabat Kepala Daerah berada di tangan Pemerintah Pusat. Secara administrasi kenegaraan, kewenangan

pemerintah pusat menarik proses penunjukan Pj Kepala Daerah secara tidak langsung justru memunculkan kembali nuansa kewenangan sentralistik. Usulan-usulan nama yang diberikan oleh DPRD bisa saja dengan mudah dimentahkan dan diberikan kepada orang yang secara *track record* nya berada di lingkungan pemerintah pusat.

Proses penunjukan kepala daerah oleh pemerintah pusat tersebut secara tidak langsung beririsan dengan masyarakat dan adanya hak otonomi daerah yang termaktub dalam Konstitusi. Dari sisi parameter demokrasi, dalam proses pengisian jabatan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat akan berimplikasi pada “terbatasnya ruang gerak” Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya tersebut.

Kuatnya dominasi pemerintah pusat terhadap daerah yang kepala daerahnya ditunjuk oleh pemerintah pusat, secara tidak langsung akan berakibat pada terbatasnya kewenangan Pj Kepala Daerah dalam membuat kebijakan strategis menyangkut daerah tersebut, terlebih Pj Kepala Daerah tersebut bukan berasal dari daerah tersebut. Kemungkinan stagnasi dalam roda pemerintahan terjadi jika semua kegiatan strategis daerah harus mendapatkan izin dari Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri.

Hal yang harus dilakukan bisa dengan melakukan perumusan aturan yang berbasis pada periodisasi kepemimpinan Pj Kepala Daerah tersebut dengan pengawasan yang cukup kuat dari masyarakat dan didukung oleh Pemerintah Pusat sebagai administratornya. Masyarakat diberikan ruang untuk melakukan penilaian secara langsung atas proses pengusulan bahkan proses kinerja Pj Kepala Daerah yang disampaikan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan dilaporkan kepada Kementerian Dalam Negeri.

Periodisasi kepemimpinan Pj Kepala Daerah seyogyanya merupakan aspirasi atau usulan dari daerah. Hal tersebut mengingat permasalahan yang ada di daerah akan lebih cepat teratasi dan tidak perlu adanya adaptasi situasi dan keadaan masyarakat yang ada di daerah tersebut. Melalui proses *fit and proper test* yang dilakukan di daerah oleh perwakilan unsur-unsur masyarakat dan diusulkan oleh DPRD sehingga akan menguatkan kepercayaan publik terhadap Pj Kepala Daerah terpilih kelak. Pemerintah Pusat diposisikan sebagai administrator proses seleksi di tingkat pusat.



Perihal ini akan jauh lebih menguntungkan dan mempercepat akselerasi kepemimpinan di daerah yang kekosongan kepala daerah. Proses pemilihan Pj Kepala Daerah dengan mengubah paradigma proses “penunjukan pemerintah pusat” menjadi proses “pengusulan *bottom up*” akan menguatkan aspirasi daerah dan mendorong meningkatnya arus demokrasi pemilihan umum di Indonesia.

### **3.2. Legitimasi Masyarakat Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berbasis Otonomi Daerah**

Konsep demokrasi diimplementasikan dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah dalam segala aspek, tidak terkecuali proses pemilihan kepala daerah. Proses pemilihan kepala daerah yang memiliki berbagai macam cara dan prosedur yang bisa dilakukan dalam berbagai situasi dan kondisi yang ada di daerah. Dalam perspektif ketatanegaraan, demokrasi itu sendiri dilatarbelakangi oleh hadirnya kedaulatan rakyat. Menurut Olle Tornquist dan Nicolaas Warrouw berpendapat bahwa ada tiga penopang dasar yang digunakan sebagai tiang fondasi demokrasi. **Pertama** yaitu kedaulatan rakyat yang dibuktikan dengan adanya pemilu, representasi politik, serta daya tanggap dan akuntabilitas tata pemerintahan publik. **Kedua** yaitu partisipasi warga negara yang dapat dilihat dari berbagai asosiasi, media, dunia akademis dan partisipasi langsung. **Ketiga** yaitu konstitusionalisme di mana negara menjamin kewarganegaraan, hukum, dan hak asasi dalam konstitusi negaranya. (Rishan, 2020)

Proses demokrasi yang dijalankan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia, secara garis besar memiliki indikator-indikator demokratis yang disepakati sebagai dasar acuan indeks demokrasi di daerah. Menurut Affan Gaffar menjelaskan terkait sejumlah prasyarat sebagai konsekuensi dalam sebuah *political order*, diantaranya yakni: (Gaffar, 2006)

- a. Akuntabilitas, di mana setiap pemegang jabatan harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya.
- b. Rotasi kekuasaan, yaitu dengan secara rutin dan teratur menyelenggarakan suksesi jabatan sehingga kekuasaan tidak hanya pada satu orang atau kelompok tertentu saja.

- c. Rekrutmen politik yang terbuka, yaitu memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara untuk dapat berkesempatan mengisi jabatan politik.
- d. Pemilihan umum yang dilakukan secara jujur dan adil.
- e. Pemenuhan hak-hak dasar.

Konsekuensi logis dalam system otonomi daerah, maka keikutsertaan masyarakat dalam keberlanjutan suatu wilayah merupakan hal yang wajib dan dilindungi legitimasinya, termasuk dengan proses pemilihan ataupun penunjukan kepala daerah. Jika dalam sebuah kebijakan yang beririsan dengan daerah dan masyarakat, sangat sulit ditemui norma yang mewajibkan masyarakat ikut dalam mengambil bagian dalam sebuah keputusan atau kebijakan. Masyarakat diposisikan sebagai objek dan bukan sebagai subjek.

Konsep demokrasi berbasis pada partisipasi publik, In'amul Musthoffa menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam suatu pemerintahan yang dijalankan dengan menggunakan prinsip demokrasi merupakan salah satu instrumen untuk memperoleh legitimasi masyarakat. (In'amul Musthoffa, 2016) Jika ditafsirkan maka suatu pemerintahan yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakannya, maka dapat dikatakan kebijakan tersebut sedikit lemah legitimasinya.

Rousseau yang menyatakan bahwa pemerintah yang memiliki legitimasi adalah pemerintah yang dijalankan dengan berdasarkan kehendak umum. Hal senada juga disampaikan oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa pemerintah yang memiliki legitimasi adalah pemerintah yang dijalankan untuk pemenuhan kepentingan masyarakat, bukan penguasa. (Heywood, 2018)

Implikasi yang kemungkinan akan timbul dikarenakan ketidakterlibatan masyarakat dalam proses pemilihan ataupun penunjukan kepala daerah, akan terjadi hubungan yang tidak selaras atau kurang harmonis antar lembaga pemerintahan daerah, khususnya antara DPRD dengan Pj Kepala Daerah terlebih dengan masyarakat. Hal ini bisa mengakibatkan melambatnya proses dan roda pemerintahan di daerah akibat disharmonisasi hubungan antar lembaga di daerah.

Hal yang menarik dalam penetapan Pj Kepala Daerah, yang paling santer yakni keterbatasan ruang gerak dan kewenangan dari Pj Kepala Daerah. Keterlibatan

pemerintah pusat dalam kebijakan daerah yang diisi oleh Pj Kepala Daerah, maka akan terjadi proses pelambatan atau tersendatnya kinerja pemerintah daerah dikarenakan menumpuknya pemberian catatan atau rekomendasi dari Kementerian Dalam Negeri.

Hal tersebut senada disampaikan oleh Soni Sumarsono yang menyatakan bahwa dengan kewenangan yang terbatas penjabat kepala daerah tidak akan mampu membuat kebijakan strategis seperti melakukan perubahan terhadap anggaran serta menerbitkan izin-izin baru. Sehingga proses pengambilan keputusan akan membutuhkan waktu yang lama serta memperpanjang alur birokrasi (Usman, 2022). Di sisi lain, kebijakan yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat sering terabaikan, jika menelisik lebih lanjut, keterlibatan masyarakat berhubungan erat dengan demokrasi. Merphin Panjaitan yang menyatakan bahwa demokrasi berhubungan dengan tingkat partisipasi dari masyarakat, semakin tinggi partisipasi masyarakat maka semakin baik kualitas demokrasi dari suatu negara (Panjaitan, 2001).

Kedaulatan rakyat merupakan hal utama dan pertama dalam sebuah system negara. Cara perolehan kekuasaan yang berbasis rakyat, akan memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat. Bentham menjelaskan bahwa dalam suatu legitimasi terdapat dua arti penting yang harus dimuat di dalamnya, yakni terdapat suatu proses pemilihan serta persaingan yang kompetitif dan adanya norma hukum konstitusional yang menggambarkan harapan rakyat terkait bagaimana suatu pemerintahan harus dijalankan (Heywood, 2018).

Mendasarkan pada kuatnya legitimasi masyarakat, maka keterlibatan masyarakat harus dilakukan secara sistematis, konstruktif, dan berkelanjutan sebagai bentuk dukungan dan dorongan pemberlakuan sebuah kebijakan baik dari pusat maupun dari daerah, khususnya terkait dengan penunjukan Pj Kepala Daerah yang seharusnya mendapatkan nilai besar atas kepercayaan publik berbasis pada keterlibatan masyarakat, baik dalam proses seleksi bahkan sampai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pj Kepala Daerah yang terpilih untuk menjalankan roda pemerintahan daerah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah sebagai proses pengisian jabatan diprioritaskan pada pemenuhan konsep pengisian jabatan yang merupakan alur pengusulan dari arus bawah. Dalam teori pengisian jabatan, seorang Pj Kepala Daerah seyogyanya berorientasi pada system terstruktur dan tersistem dalam proses pengisian jabatan merubah dimensi “penunjukan” menjadi dimensi “pengusulan” yang berakar dari usulan masyarakat dari wilayah tersebut. Hal ini bertujuan ruang gerak Penjabat Kepala Daerah menjadi lebih leluasa dalam menjalankan roda pemerintahan berbasis otonomi daerah yang dimiliki. Kekuatan legitimasi masyarakat dalam proses pemilihan Pj Kepala Daerah menjadi faktor penting sebagai bagian dari demokrasi dalam proses pemilihan kepala daerah dengan semakin kuatnya partisipasi masyarakat maka semakin besar kekuatan legitimasi kedudukan Pj Kepala Daerah tersebut.

Saran yang dapat diberikan, yakni pertama, pemerintah pusat seharusnya tetap memberikan ruang terhadap keterlibatan masyarakat terkait dengan proses pemilihan kepala daerah tersebut. Kedua, dalam otonomi daerah seluruh kebijakan yang beririsan dengan masyarakat harus memberikan pengawasan yang bisa diakses oleh masyarakat sehingga peran serta masyarakat diposisikan sebagai subjek kebijakan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bataralifu, A. (2022). *Penyusunan Permendagri Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Walikota Sebagai Kebijakan Strategis Menjamin Kestinambungan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menjelang Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*.
- Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia. (2019). *Penjabat Kepala Daerah*. Thafa Media.
- Gaffar, A. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar.
- Heywood, A. (2018). *Pengantar Teori Politik*. Pustaka Pelajar.
- Huda, N. (2013). *Ilmu Negara*. Rajawali Pers.
- In'amul Musthoffa, A. S. (2016). *Konsep Memperdalam Demokrasi*. Intrans Publishing.
- Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim. (2016). *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Vol. 1, cet. 2). Kencana.
- Marwi, A. (2016). Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 4(3).

- Panjaitan, M. (2001). *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*. Restu Agung.
- Prihatmoko, J. J. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim.
- Rahayu, A. S. (2018). *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya, Sinar Garfika*.
- Rishan, I. (2020). *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. FH UII Press.
- Sri Mamudji, S. S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat* (ed. (ed.); Vol. 1, cet.17). Rajawali Pers.
- Suhardja, J. (2010). Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3).
- Usman, S. (2022). Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. *JURNAL SAINS, SOSIAL DAN HUMANIORA (JSSH)*, 2(1), 63–73. <https://doi.org/10.52046/jssh.v2i2.1144>
- Peraturan Dalam Negeri Republik Indonesia, Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota.