Volume 4 Number 2 (2026) E-ISSN: 2986-6502
July-December 2026 DOI: 10.37680/ssa.11226
Page: 1053-1072

Social Science Academic

Konstitusionalitas Penunjukan Penjabat Kepala Daerah tanpa Pemilihan: Problem Legitimasi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Rechman Pasaribu[1], Jojo Sudirjo[1], Melia Santi[1], Valerie Clarisa Agatha[1]

[1] Universitas Pamulang, Indonesia

Received: 19/09/2026 Revised: 20/10/2026 Accepted: 24/11/2026

Abstract

The design of Indonesia's 2024 simultaneous regional elections abolished the 2022 and 2023 regional head elections, leaving 271 provinces, regencies, and cities to be led by acting regional heads (penjabat) appointed by the central government instead of being elected by the people. This study examines the constitutionality of these appointments and their implications for democratic principles and popular sovereignty, including how regional legislators accept acting heads who do not come from the region. Using normative legal research with statutory, case, and conceptual approaches, the study analyses Article 18(4) of the 1945 Constitution, Law No. 10 of 2016, Law No. 23 of 2014, Minister of Home Affairs Regulation No. 4 of 2023, and Constitutional Court Decisions No. 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, and 135/PUU-XXII/2024. The findings show that the appointments are legally valid as a transitional policy but suffer from a democratic legitimacy deficit: nominations by regional councils (DPRD) are not binding, public participation is absent, and acting heads are accountable upward to the Minister rather than to local citizens. The study concludes that the phrase "elected democratically" in Article 18(4) should also govern the filling of transitional vacancies, and recommends statutory regulation guaranteeing meaningful DPRD involvement, transparent criteria, time limits, and public accountability, particularly ahead of the 2029–2031 electoral transition.

Keywords

acting regional head; democracy; popular sovereignty; constitutionality; regional autonomy

Corresponding Author
Jojo Sudirjo
Universitas Pamulang, Indonesia; jojosudirjo45@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sekaligus negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945. Konsekuensinya, setiap kekuasaan negara harus memiliki dasar legitimasi konstitusional dan dibatasi oleh konstitusi (Huda, 2013). Dalam konteks pemerintahan daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menentukan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintah daerah "dipilih secara demokratis". Pemilihan kepala daerah (pilkada) dengan demikian bukan sekadar prosedur administratif, melainkan sarana utama untuk melahirkan kepala daerah yang terlegitimasi dan bertanggung jawab kepada pemilihnya (Abustan, 2022; Micozzi, 2013).

© 2026 by the authors. This is an open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Sejak 2005, pilkada dilaksanakan secara langsung, dan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pembentuk undang-undang memilih desain pilkada serentak secara nasional pada November 2024. Pilihan politik hukum ini membawa konsekuensi serius. Pasal 201 ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 meniadakan pilkada pada 2022 dan 2023, sehingga kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada kedua tahun tersebut diisi oleh penjabat (Pj) yang diangkat pemerintah pusat sampai terpilihnya kepala daerah definitif hasil pilkada serentak 2024. Penjabat gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan penjabat bupati/wali kota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama (Pasal 201 ayat (10) dan (11)).

Skala kebijakan tersebut belum pernah terjadi sebelumnya. Sebanyak 101 daerah (7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota) dipimpin penjabat sejak 2022, disusul 170 daerah pada 2023, sehingga total 271 daerah atau sekitar separuh dari seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia dipimpin oleh pejabat yang tidak dipilih rakyat (Rahmazani, 2023; Kurniawan et al., 2023). Masa jabatan penjabat pun relatif panjang, yakni hingga sekitar dua setengah tahun, jauh melampaui karakter "sementara" yang lazim melekat pada jabatan penjabat (Harjudin et al., 2022).

Kebijakan tersebut juga harus dibaca dalam konteks relasi pusat–daerah yang kompleks. Sejak reformasi, desentralisasi dimaksudkan untuk mengoreksi pola pemerintahan yang terpusat dengan memberikan ruang lebih luas kepada daerah untuk menentukan arah pembangunannya sendiri. Penunjukan penjabat dalam jumlah besar oleh pemerintah pusat memunculkan pandangan dari daerah bahwa pusat menjadi semakin dominan dalam menentukan apa yang harus dilakukan daerah, padahal masyarakat dan aktor politik lokal yang lebih memahami realitas kehidupan rakyat di wilayahnya. Pandangan ini tidak dapat diabaikan, sebab kemajuan daerah pada akhirnya merupakan fondasi bagi kemajuan nasional.

Pemerintah dan pembentuk undang-undang mengajukan sejumlah alasan bagi desain keserentakan tersebut, antara lain efisiensi anggaran penyelenggaraan, sinkronisasi siklus perencanaan pembangunan pusat dan daerah, serta penyederhanaan kalender elektoral yang sebelumnya berlangsung hampir setiap tahun. Alasan-alasan ini sah sebagai pertimbangan kebijakan. Namun, dalam negara hukum yang demokratis, tujuan efisiensi tidak dapat dicapai dengan mengorbankan hak konstitusional warga untuk menentukan pemimpinnya tanpa adanya kompensasi berupa prosedur pengganti yang tetap menjamin partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Di titik inilah pertanyaan tentang konstitusionalitas penunjukan penjabat menjadi relevan: bukan semata apakah penunjukan itu memiliki dasar undang-undang, melainkan apakah cara pengisiannya masih dapat dimaknai "demokratis" sebagaimana dikehendaki Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 (Chandra, 2023; Riadhussyah et al., 2022).

Persoalan menjadi semakin kompleks karena undang-undang tidak mengatur secara rinci mekanisme, persyaratan, dan akuntabilitas penjabat. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022 memang menolak permohonan pengujian Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016, tetapi dalam pertimbangannya meminta pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana agar pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, akuntabel, dan tidak mengabaikan prinsip demokrasi. Pemerintah baru menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 setelah gelombang pertama penjabat dilantik, dan pengaturan tersebut dinilai belum sejalan dengan mandat konstitusional (Taufiqurrahman, 2024). Di sisi lain, muncul keberatan dari daerah, termasuk dari DPRD, karena sebagian penjabat bukan berasal dari daerah yang dipimpinnya dan usulan DPRD kerap tidak diakomodasi (Assyayuti, 2022).

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji isu ini dari berbagai sisi. Assyayuti (2022) menekankan urgensi penataan ulang mekanisme pengisian penjabat dari perspektif demokrasi konstitusional; Harjudin et al. (2022) menyoroti tergerusnya kedaulatan rakyat dan menguatnya dominasi pemerintah pusat; Riadhussyah et al. (2022) serta Farhani (2022) menilai martabat demokrasi dalam penunjukan penjabat; Siboy dan Nur (2023) mengkritik tafsir MK yang menggeser kedudukan kepala daerah dari jabatan politik menjadi jabatan karier; sementara Kurniawan et al. (2023) mengukur akuntabilitas pengisian penjabat. Kajian-kajian tersebut umumnya ditulis sebelum Pilkada 2024 berlangsung. Kebaruan artikel ini terletak pada pembacaan ulang persoalan tersebut setelah Pilkada serentak 27 November 2024 terlaksana dan setelah MK menjatuhkan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memisahkan pemilu nasional dan pemilu daerah, yang berpotensi kembali menimbulkan masa transisi kepala daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini menjawab dua rumusan masalah: (1) bagaimana akseptabilitas penjabat kepala daerah di mata legislator daerah yang mempersoalkan figur penjabat yang bukan berasal dari daerah; dan (2) bagaimana dampak pengangkatan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat terhadap kehidupan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Tujuannya adalah menilai sejauh mana prinsip negara hukum dan demokrasi ditegakkan dalam pengangkatan penjabat kepala daerah serta merumuskan rekomendasi pengaturan ke depan.

Secara sistematis, artikel ini diawali dengan uraian metode penelitian. Bagian hasil dan pembahasan kemudian menguraikan landasan konseptual, dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah, konstruksi hukum kewenangan penjabat, akseptabilitas penjabat di mata DPRD, dampaknya terhadap demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta relevansi persoalan ini pasca-Pilkada 2024 dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Bagian akhir memuat rekomendasi desain pengaturan dan kesimpulan.

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian kepustakaan yang menempatkan hukum sebagai norma dan menelaah bahan hukum untuk menjawab isu hukum yang diajukan (Marzuki, 2017). Penelitian menggunakan tiga pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) terhadap UUD NRI 1945, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 10 Tahun 2016, dan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023; pendekatan kasus (*case approach*) terhadap Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 135/PUU-XXII/2024; serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terhadap konsep demokrasi, kedaulatan rakyat, legitimasi, dan akuntabilitas.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan MK tersebut. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal ilmiah yang relevan, terutama yang terbit dalam lima tahun terakhir. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil analisis disajikan secara deskriptif-analitis dan preskriptif, yakni tidak hanya menggambarkan norma yang berlaku, tetapi juga menilai kesesuaiannya dengan prinsip konstitusional dan merumuskan gagasan perbaikan.

Selain bahan hukum, penelitian ini memanfaatkan bahan nonhukum berupa laporan resmi lembaga negara, seperti siaran pers dan laporan akhir hasil pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia serta kajian Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, untuk menggambarkan praktik pengisian penjabat pada 2022–2024. Bahan nonhukum ini tidak diperlakukan sebagai sumber norma, melainkan sebagai ilustrasi faktual yang membantu menguji apakah norma yang berlaku telah dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional. Penelusuran literatur dilakukan melalui portal jurnal nasional terakreditasi dan basis data Crossref, dengan memprioritaskan artikel yang memiliki *Digital Object Identifier* (DOI) agar dapat ditelusuri kembali oleh pembaca.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Landasan Konseptual: Negara Hukum, Demokrasi Lokal, dan Kedaulatan Rakyat

Konsep negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) menempatkan hukum dan kehendak rakyat sebagai dua sumber legitimasi kekuasaan yang saling mengunci. Di satu sisi, setiap tindakan pemerintahan harus berdasar pada hukum (asas legalitas); di sisi lain, hukum itu sendiri harus lahir dari dan tunduk pada kehendak rakyat. Ni'matul Huda menegaskan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya (Huda, 2013). Dengan demikian, keabsahan suatu jabatan publik tidak cukup diukur dari ada atau tidaknya dasar hukum formal, tetapi juga dari kesesuaian prosedur pengisiannya dengan prinsip demokrasi yang dijamin konstitusi.

Kedaulatan rakyat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pada tingkat lokal, kedaulatan itu diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD, sehingga pemerintahan daerah memiliki dua sumber mandat rakyat. Desentralisasi dan otonomi daerah memperkuat argumen ini: daerah otonom diberi hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri justru karena masyarakat daerah dianggap paling memahami kebutuhannya. Konsekuensinya, pemimpin daerah semestinya lahir dari, dan bertanggung jawab kepada, masyarakat daerah tersebut (Santoso Az, 2016; Chandra, 2023).

Untuk menilai jabatan penjabat, artikel ini menggunakan tiga dimensi legitimasi. Legitimasi yuridis menyangkut keabsahan pengangkatan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Legitimasi politik menyangkut ada atau tidaknya mandat dan dukungan dari rakyat atau wakil-wakilnya. Legitimasi sosiologis menyangkut penerimaan dan kepercayaan masyarakat terhadap pejabat yang memimpin mereka. Kepala daerah definitif hasil pilkada idealnya memenuhi ketiga dimensi tersebut sekaligus, sedangkan penjabat pada umumnya hanya bertumpu pada legitimasi yuridis (Abustan, 2022).

Kerangka penilaian ini juga perlu memperhatikan doktrin kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang kerap digunakan MK. Menurut doktrin ini, ketika konstitusi tidak mengatur secara rinci suatu materi, pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk memilih kebijakan. Namun, keleluasaan tersebut tidak bersifat mutlak. Kebijakan hukum terbuka tetap dibatasi oleh prinsip-prinsip konstitusi, tidak boleh melanggar moralitas, rasionalitas, dan keadilan, serta tidak boleh meniadakan hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, pengakuan MK bahwa pengisian penjabat merupakan pilihan politik hukum pembentuk undang-undang tidak menutup kemungkinan menilai apakah pelaksanaan pilihan itu telah melampaui batas-batas konstitusional tersebut (Siboy & Nur, 2023; Taufiqurrahman, 2024).

Prinsip pembatasan kekuasaan juga berlaku pada tingkat lokal. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD dirancang sebagai hubungan kemitraan yang saling mengawasi (*checks and balances*): kepala daerah menjalankan pemerintahan, sementara DPRD menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Keseimbangan tersebut bertumpu pada asumsi bahwa kedua lembaga memiliki sumber legitimasi yang setara, yaitu sama-sama dipilih rakyat. Ketika salah satu pihak tidak lagi memiliki mandat rakyat dan justru bergantung pada pemerintah pusat, keseimbangan itu berubah: pengawasan DPRD terhadap penjabat menjadi kurang efektif karena DPRD tidak memiliki instrumen politik yang memadai terhadap pejabat yang tidak dipilih maupun diberhentikan olehnya.

Dimensi terakhir yang relevan adalah akuntabilitas. Dalam teori akuntabilitas elektoral, pemilihan yang berkala memberi pemilih kesempatan untuk mengganjar atau menghukum pejabat berdasarkan kinerjanya, sehingga pejabat terdorong untuk lebih responsif terhadap kepentingan publik. Studi

Micozzi (2013) tentang perubahan cara pengisian Senat Argentina dari pemilihan tidak langsung menjadi pemilihan langsung menunjukkan bahwa sumber legitimasi memengaruhi perilaku pejabat: pejabat yang dipilih langsung memberi perhatian lebih besar kepada pemilihnya. Kerangka ini membantu menjelaskan mengapa pejabat yang diangkat dari atas cenderung berorientasi kepada pihak yang mengangkatnya, bukan kepada masyarakat yang dipimpinnya.

3.2. Dinamika Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Sebelum reformasi, pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam model tersebut, DPRD memang memilih calon kepala daerah, tetapi keputusan akhir pengangkatan berada di tangan Presiden untuk gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk bupati/wali kota, sehingga calon yang memperoleh suara terbanyak di DPRD tidak otomatis diangkat. Pola ini menempatkan kepala daerah lebih sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat daripada sebagai wakil masyarakat daerah. Karena itulah, ketika pemerintah pusat kembali menentukan pemimpin ratusan daerah pada 2022–2024, sejumlah kalangan masyarakat sipil menyebutnya sebagai gejala kembalinya pola sentralistik.

Sejak era reformasi, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah mengalami pasang surut. Di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD. UU Nomor 32 Tahun 2004 kemudian memaknai frasa “dipilih secara demokratis” sebagai pemilihan langsung oleh rakyat. Pada 2014, UU Nomor 22 Tahun 2014 sempat mengembalikan pemilihan kepada DPRD, tetapi ketentuan itu menuai penolakan luas dan segera dicabut melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014, yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 dengan tetap mempertahankan pilkada langsung. Rangkaian perubahan ini diringkas pada Tabel 1.

Tabel 1. Dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah sejak 1974

Dasar hukum	Mekanisme pengisian	Catatan
UU No. 5 Tahun 1974	Dipilih DPRD, diangkat Presiden/Mendagri	Pemerintah pusat menentukan keputusan akhir
UU No. 22 Tahun 1999	Dipilih oleh DPRD	Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD
UU No. 32 Tahun 2004	Dipilih langsung oleh rakyat	Pilkada langsung pertama kali pada 2005
UU No. 22 Tahun 2014	Kembali dipilih oleh DPRD	Dicabut melalui Perppu No. 1 Tahun 2014
UU No. 1 Tahun 2015 jo. UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016	Dipilih langsung dan serentak	Pilkada serentak nasional November 2024; pilkada 2022–2023 ditiadakan
Pasal 201 ayat (9)–(11) UU No. 10 Tahun 2016; Permendagri No. 4 Tahun 2023	Penjabat diangkat pemerintah pusat	Mengisi kekosongan 271 daerah hingga kepala daerah hasil Pilkada 2024 dilantik
Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024	Pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah	Masa transisi jabatan kepala daerah diserahkan kepada pembentuk undang-undang

Sumber: diolah dari peraturan perundang-undangan dan putusan MK terkait.

Tabel 1 menunjukkan bahwa makna "demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bersifat terbuka (*open legal policy*): konstitusi tidak mewajibkan pemilihan langsung, tetapi juga tidak membenarkan pengisian jabatan yang menafikan peran rakyat. Kedua model yang pernah berlaku, yakni pemilihan oleh DPRD dan pemilihan langsung, sama-sama melibatkan representasi rakyat. Penunjukan penjabat oleh pemerintah pusat merupakan satu-satunya model yang sama sekali tidak melibatkan rakyat maupun wakilnya secara menentukan.

Perkembangan yurisprudensi MK turut menggeser kedudukan pilkada dalam sistem ketatanegaraan. Dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK berpendapat bahwa pilkada tidak termasuk rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945, sehingga kewenangan memutus perselisihan hasilnya diserahkan kepada badan peradilan khusus yang akan dibentuk. Pandangan ini berubah melalui Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 yang diucapkan pada 29 September 2022. MK menyatakan tidak lagi membedakan rezim pemilu dan rezim pilkada, sehingga kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada bersifat permanen. Di samping itu, dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, MK telah menawarkan beberapa alternatif model keserentakan pemilu yang konstitusional, yang kemudian dipersempit menjadi satu pilihan dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024.

Penyatuan rezim pemilu dan pilkada dalam Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 membawa implikasi penting bagi analisis artikel ini. Jika pilkada adalah pemilu, maka asas-asas pemilu dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta prinsip periodisitas, turut melekat pada pengisian jabatan kepala daerah. Dalam kerangka itu, pengisian jabatan melalui penunjukan penjabat hanya dapat dibenarkan sebagai pengecualian yang bersifat darurat dan sementara, yang harus ditafsirkan secara sempit dan dibatasi oleh prinsip kebutuhan (*necessity*) serta proporsionalitas. Semakin lama dan semakin luas penggunaan penjabat, semakin jauh pula praktik tersebut dari makna "dipilih secara demokratis".

Kebijakan ini lahir dari pilihan keserentakan. Penghapusan pilkada 2022 dan 2023 menimbulkan kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di separuh daerah. Konsekuensi lain, kepala daerah hasil Pilkada 2020 hanya menjabat kurang dari empat tahun, sementara daerah hasil Pilkada 2017 dan 2018 dipimpin penjabat hingga sekitar dua setengah tahun (Harjudin et al., 2022). Secara normatif, Pasal 86 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur; namun dalam praktik pengisian penjabat 2022, usulan gubernur tidak selalu menjadi pertimbangan yang menentukan (Assyayuti, 2022).

3.3. Konstruksi Hukum Pengisian dan Kewenangan Penjabat

Hukum pemerintahan daerah mengenal beberapa bentuk pengisian sementara jabatan kepala daerah, yang sering dipertukarkan dalam percakapan publik padahal memiliki dasar dan karakter berbeda. Pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) umumnya mengisi kekosongan karena kepala daerah berhalangan atau diberhentikan sementara; penjabat sementara (Pjs) mengisi jabatan selama kepala daerah petahana menjalani cuti di luar tanggungan negara untuk berkampanye; sedangkan penjabat (Pj) mengisi kekosongan karena masa jabatan berakhir atau kepala daerah dan wakilnya sama-sama berhenti. Perbedaan tersebut dirangkum pada Tabel 2.

Tabel 2. Bentuk Pengisian Sementara Jabatan Kepala Daerah

Bentuk	Keadaan yang melatarbelakangi	Pengisi jabatan	Karakter
Plh	Kepala daerah dan wakil berhalangan sementara	Umumnya sekretaris daerah	Sangat singkat; tugas rutin
Plt	Kepala daerah diberhentikan sementara atau berhalangan tetap	Umumnya wakil kepala daerah	Pejabat hasil pemilihan; kesinambungan mandat
Pjs	Petahana cuti kampanye	Pejabat pimpinan tinggi yang ditunjuk Menteri	Selama masa kampanye; kewenangan terbatas
Pj	Masa jabatan berakhir tanpa pengganti hasil pemilihan; Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016	Pimpinan tinggi madya (gubernur) atau pratama (bupati/wali kota)	Dapat berlangsung bertahun-tahun; mandat dari pemerintah pusat

Sumber: diolah dari UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 10 Tahun 2016, dan Kurnia dan Rizari (2019).

Tabel 2 memperlihatkan bahwa dari empat bentuk pengisian sementara, hanya Pj yang berpotensi berlangsung lama sekaligus sepenuhnya terlepas dari mandat elektoral. Plt masih bertumpu pada mandat wakil kepala daerah yang dipilih bersama kepala daerah, sedangkan Plh dan Pjs berlangsung singkat. Karena itu, wajar apabila pengaturan Pj menuntut standar demokratis yang lebih ketat dibandingkan bentuk-bentuk pengisian sementara lainnya.

Penggunaan penjabat juga tidak terbatas pada daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir. Daerah otonom baru, seperti provinsi-provinsi hasil pemekaran di Papua pada 2022, sejak awal pembentukannya dipimpin oleh penjabat yang ditunjuk pemerintah pusat hingga pemilihan kepala daerah dapat diselenggarakan. Di sisi lain, sistem ketatanegaraan Indonesia memang mengenal asimetri dalam pengisian jabatan kepala daerah, misalnya penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan undang-undang keistimewaan. Namun, asimetri tersebut berbeda secara mendasar dari penunjukan penjabat: ia lahir dari pengakuan terhadap kekhususan historis yang diterima masyarakat daerah dan diatur tegas dalam undang-undang, bukan dari kebutuhan teknis penjadwalan pemilu (Chandra, 2023).

Dari sisi kewenangan, penjabat pada dasarnya memiliki tugas dan wewenang kepala daerah, tetapi dibatasi untuk tindakan strategis. Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 menentukan bahwa penjabat dilarang, antara lain, melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan dan kebijakan pejabat sebelumnya, serta membuat kebijakan pemekaran daerah, kecuali dengan persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri (Kurnia & Rizari, 2019). Pembatasan ini dimaksudkan menjaga netralitas dan kesinambungan pemerintahan. Namun, pada 14 September 2022 Menteri Dalam Negeri menerbitkan

Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ yang memberikan persetujuan tertulis kepada penjabat, pelaksana tugas, dan penjabat sementara kepala daerah untuk menjatuhkan sanksi atau memberhentikan aparatur sipil negara yang tersangkut masalah hukum serta menyetujui perpindahan pegawai antardaerah.

Surat edaran tersebut menuai kritik karena dinilai membuka celah politisasi birokrasi menjelang Pemilu dan Pilkada 2024 dan dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Harahap (2024) menempatkan surat edaran itu sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan berpendapat bahwa pemerintah perlu mencabutnya demi mewujudkan sistem merit dalam manajemen aparatur sipil negara. Dari perspektif artikel ini, persoalannya bukan hanya pada isi surat edaran, melainkan pada pola pengaturan: kewenangan pejabat yang tidak dipilih rakyat justru diperluas melalui instrumen yang paling rendah daya ikatnya dan paling minim pengawasannya. Pola demikian memperkuat kesan bahwa ruang gerak penjabat sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

3.4. Akseptabilitas Penjabat Kepala Daerah di Mata Legislator Daerah

Secara yuridis, pengangkatan penjabat yang tidak berasal dari daerah yang dipimpinnya adalah sah, sebab undang-undang hanya mensyaratkan jabatan pimpinan tinggi madya atau pratama dan tidak mensyaratkan asal daerah. Namun, keabsahan hukum (*legality*) tidak identik dengan penerimaan politik (*acceptability*) dan legitimasi demokratis (*legitimacy*). Penjabat yang tidak dikenal masyarakat dan tidak memahami persoalan lokal berisiko menjalankan pemerintahan secara administratif semata, tanpa ikatan politik dengan warga (Kurniawan et al., 2023).

Kedudukan DPRD dalam persoalan ini tidak dapat dipandang sebelah mata. Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, dan Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD. Artinya, DPRD adalah mitra sejajar kepala daerah sekaligus satu-satunya lembaga di daerah yang tetap memegang mandat elektoral selama masa penjabat. Dalam keadaan demikian, DPRD menjadi saluran utama bagi representasi kehendak rakyat daerah dalam proses pengisian jabatan kepala daerah.

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 memang membuka ruang bagi DPRD untuk mengusulkan tiga nama calon penjabat. Akan tetapi, usulan tersebut tidak mengikat. Keputusan akhir tetap berada pada Menteri Dalam Negeri dan Presiden melalui sidang tim penilai akhir, sehingga nama yang ditetapkan dapat berbeda dari usulan DPRD maupun gubernur (Taufiqurrahman, 2024; Rahmazani, 2023). Akibatnya, DPRD memiliki fungsi usul tetapi tidak memiliki kewenangan yang menentukan. Kondisi ini menimbulkan ketegangan kelembagaan, karena DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merasa tidak dilibatkan secara bermakna dalam menentukan mitra kerjanya sendiri.

Persoalan akseptabilitas juga terkait dengan pola pertanggungjawaban. Kepala daerah definitif menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan secara politik

bertanggung jawab kepada pemilih. Sebaliknya, penjabat dievaluasi secara berkala dan dapat diganti sewaktu-waktu oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga orientasi pertanggungjawabannya mengarah ke atas, yaitu kepada pemerintah pusat, bukan ke bawah, yaitu kepada masyarakat daerah. Kewenangan penjabat pun tidak seluas kepala daerah definitif, karena tindakan strategis tertentu, seperti mutasi pegawai dan pembatalan kebijakan pejabat sebelumnya, memerlukan persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri (Kurnia & Rizari, 2019). Perbedaan karakter kedua jabatan tersebut dirangkum pada Tabel 3.

Tabel 3. Perbandingan kepala daerah definitif dan penjabat kepala daerah

Aspek	Kepala daerah definitif	Penjabat kepala daerah
Sumber legitimasi	Mandat rakyat melalui pilkada	Penunjukan Presiden/Menteri Dalam Negeri
Peran DPRD	Pengawasan dan penerimaan LKPJ	Mengusulkan nama tanpa daya ikat
Arah pertanggungjawaban	Kepada rakyat dan DPRD	Terutama kepada pemerintah pusat
Masa jabatan	Lima tahun, pasti	Satu tahun, dapat diperpanjang hingga pelantikan kepala daerah definitif
Kewenangan strategis	Penuh sesuai undang-undang	Dibatasi; sebagian memerlukan persetujuan tertulis Menteri

Sumber: diolah dari UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 10 Tahun 2016, dan Permendagri No. 4 Tahun 2023.

Dari Tabel 3 terlihat bahwa penjabat memiliki legitimasi hukum yang kuat tetapi legitimasi politik yang lemah. Temuan ini sejalan dengan Abustan (2022) yang menilai legitimasi penjabat bersifat prosedural-administratif, dan dengan Siboy dan Nur (2023) yang menyatakan bahwa tafsir MK telah menggeser kedudukan kepala daerah dari jabatan politik (*political appointee* hasil pemilihan) menjadi jabatan karier birokrasi. Dengan demikian, keberatan legislator daerah terhadap penjabat yang "bukan orang daerah" tidak semata didorong oleh sentimen kedaerahan, tetapi oleh kebutuhan akan saluran representasi yang menjamin kepentingan masyarakat daerah tetap terwakili selama masa transisi.

Ketegangan tidak hanya terjadi antara pemerintah pusat dan DPRD, tetapi juga antara pemerintah pusat dan gubernur. Pada gelombang pertama pengangkatan 2022, sejumlah penjabat bupati/wali kota yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri tidak sesuai dengan usulan gubernur, padahal Pasal 86 UU Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan gubernur sebagai pengusul. Assyayuti (2022) menilai keadaan ini sebagai pergeseran otonomi daerah, karena Menteri Dalam Negeri secara otoritatif tidak mempertimbangkan masukan gubernur dalam pengisian jabatan penjabat. Ketika aktor-aktor daerah yang memiliki mandat elektoral, baik DPRD maupun gubernur, tidak memiliki pengaruh yang menentukan, penjabat memasuki jabatannya dengan modal legitimasi politik yang rendah sejak awal.

Rendahnya akseptabilitas berpengaruh pada efektivitas pemerintahan. Penjabat memerlukan dukungan DPRD untuk menyusun dan mengesahkan anggaran pendapatan dan belanja daerah,

peraturan daerah, serta kebijakan strategis lainnya. Hubungan yang dilandasi kecurigaan dapat memperlambat pengambilan keputusan dan mengganggu pelayanan publik. Kurniawan et al. (2023) juga mencatat risiko keberlanjutan program kepala daerah sebelumnya yang tidak terjamin ketika penjabat berganti atau memiliki prioritas berbeda. Dengan kata lain, defisit legitimasi tidak hanya merupakan persoalan normatif, tetapi juga berdampak langsung pada kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

3.5. Dampak Pengangkatan Penjabat terhadap Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Demokrasi lazim dimaknai sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Hoogerwerf memandang demokrasi sebagai cara pembentukan kebijakan yang memberi kemungkinan kepada anggota kelompok untuk memengaruhi isi, proses, dan dampak kebijakan, sedangkan Dahlan Thaib menekankan bahwa legitimasi pemerintahan bersumber dari kehendak rakyat yang memilih dan mengontrolnya (Santoso Az, 2016). Huntington (1991) bahkan menjadikan pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala bagi para pembuat keputusan kolektif yang paling berpengaruh sebagai ciri minimal sistem demokratis. Dalam kerangka itu, pemilihan bukan hanya mekanisme seleksi, melainkan juga instrumen akuntabilitas: pejabat yang dipilih cenderung lebih responsif terhadap pemilih (Micozzi, 2013).

Demokrasi juga tidak hanya menyangkut prosedur pemilihan dan hak sipil-politik. Dalam perkembangannya, demokrasi berkaitan erat dengan sejauh mana negara menjamin hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya warganya. Negara yang demokratis mewujudkan kedaulatan rakyat sekaligus menjamin hak asasi manusia; sebaliknya, demokrasi hanya dapat bertahan apabila negara mampu menegakkan hak asasi manusia (Santoso Az, 2016). Dalam konteks pemerintahan daerah, kepala daerah adalah penanggung jawab utama pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Karena itu, pertanyaan tentang siapa yang memimpin daerah dan kepada siapa ia bertanggung jawab berdampak langsung pada pemenuhan hak-hak warga.

Diukur dengan kerangka tersebut, pengangkatan penjabat oleh pemerintah pusat menimbulkan setidaknya empat defisit demokrasi. Pertama, defisit partisipasi: tidak tersedia ruang bagi masyarakat, baik langsung maupun melalui DPRD, untuk menentukan penjabat secara bermakna. Kedua, defisit legitimasi: penjabat tidak memperoleh mandat dari rakyat daerah sehingga dasar keabsahan politiknya lemah. Ketiga, defisit pengawasan: masyarakat tidak memiliki instrumen untuk mengawasi atau mengoreksi kinerja penjabat, sebab evaluasi sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat. Keempat, defisit akuntabilitas: penjabat tidak memikul kewajiban pertanggungjawaban politik yang setara dengan kepala daerah definitif kepada DPRD dan masyarakat (Harjudin et al., 2022; Assyayuti, 2022).

Posisi penjabat sendiri tidak mudah. Penjabat menghadapi berbagai tantangan dan tekanan: ia tidak dipilih rakyat, kariernya bergantung pada pemerintah pusat, dan masa jabatannya dapat tidak diperpanjang atau dihentikan sewaktu-waktu melalui evaluasi Menteri Dalam Negeri. Dalam situasi demikian, insentif rasional seorang penjabat adalah memenuhi ekspektasi pihak yang mengangkat dan mengevaluasinya. Kondisi struktural inilah, bukan semata integritas individu, yang membuat jabatan penjabat rentan terhadap intervensi dan sulit menjadi saluran aspirasi masyarakat daerah (Kurniawan et al., 2023).

Defisit tersebut bermuara pada kekhawatiran resentralisasi. Ketika separuh daerah dipimpin oleh aparatur yang karier dan masa jabatannya bergantung pada pemerintah pusat, relasi pusat–daerah bergeser dari pola desentralisasi menuju pola dekonsentrasi. Harjudin et al. (2022) menyebut gejala ini sebagai menguatnya dominasi pemerintah pusat. Kekhawatiran yang paling sering diajukan adalah potensi politisasi birokrasi dan ancaman terhadap netralitas menjelang Pemilu dan Pilkada 2024, karena penjabat memegang kendali atas aparatur sipil negara dan sumber daya daerah tanpa kontrol elektoral (Kurniawan et al., 2023; Thaher & Isnaini, 2025).

Meski demikian, perlu dicatat bahwa MK menilai kebijakan penjabat sebagai bagian dari politik hukum pembentuk undang-undang yang bersifat sementara demi tercapainya keserentakan, sehingga tidak serta-merta inkonstitusional. Namun, MK sendiri memberi rambu: pengisian penjabat harus tetap berada dalam lingkup pemaknaan "secara demokratis" menurut Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, memperhatikan aspirasi daerah, serta dilakukan secara terbuka, transparan, dan akuntabel; prajurit TNI dan anggota Polri aktif pun tidak dapat diangkat sebagai penjabat sebelum mengundurkan diri atau pensiun (Riadhussyah et al., 2022). Ketika rambu-rambu itu tidak segera dituangkan dalam peraturan pelaksana, terjadilah apa yang oleh Nggilu (2019) disebut sebagai pembangkangan terhadap putusan MK (*constitution disobedience*), yang pada gilirannya melemahkan kepastian hukum dan supremasi konstitusi.

Praktik pengisian penjabat pada 2022 memperlihatkan bahwa kekhawatiran tersebut bukan sekadar hipotesis. Pada Mei 2022, Kementerian Dalam Negeri melantik Kepala Badan Intelijen Negara Daerah Sulawesi Tengah, seorang perwira tinggi TNI aktif, sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Maluku. Pengangkatan ini menuai kritik luas dari organisasi masyarakat sipil dan akademisi karena dinilai bertentangan dengan Pasal 47 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yang membatasi prajurit aktif menduduki jabatan sipil, serta dinilai tidak melalui mekanisme yang demokratis (Fitri, 2022). Kasus ini juga memperlihatkan bahwa rambu dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 belum sepenuhnya dipedomani dalam praktik.

Ombudsman Republik Indonesia, menindaklanjuti laporan Indonesia Corruption Watch, KontraS, dan Perludem, pada 19 Juli 2022 menyimpulkan adanya tiga bentuk malaadministrasi dalam proses

pengangkatan penjabat. Pertama, penundaan berlarut dalam menanggapi permohonan informasi dan keberatan pelapor. Kedua, penyimpangan prosedur, antara lain berupa pengangkatan penjabat dari unsur prajurit TNI aktif. Ketiga, pengabaian kewajiban hukum untuk menindaklanjuti pertimbangan Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022. Sebagai tindakan korektif, Ombudsman meminta Kementerian Dalam Negeri menyiapkan naskah usulan peraturan pemerintah tentang pengangkatan, lingkup kewenangan, evaluasi kinerja, dan pemberhentian penjabat (Ombudsman Republik Indonesia, 2022). Temuan lembaga pengawas pelayanan publik ini menguatkan argumen bahwa defisit demokrasi dalam pengisian penjabat bersumber dari kekosongan dan kelemahan pengaturan, bukan semata dari perilaku individu.

Persoalan lain adalah ketiadaan mekanisme koreksi yang efektif. Keputusan pengangkatan penjabat merupakan keputusan tata usaha negara yang secara teoretis dapat digugat ke peradilan tata usaha negara, tetapi gugatan semacam itu menghadapi kendala kepentingan hukum (*legal standing*), jangka waktu, dan sifat jabatan yang sementara. Siboy et al. (2023) menilai bahwa sengketa pengangkatan kepala daerah nondefinitif memiliki kekhususan yang tidak dapat diselesaikan secara memadai melalui mekanisme sengketa tata usaha negara biasa, dan mengusulkan agar pelanggaran administratif dalam pengangkatan tersebut diselesaikan oleh lembaga yang memiliki karakter kepemiluan. Ketiadaan forum koreksi ini membuat masyarakat dan DPRD praktis tidak memiliki jalan hukum untuk mempersoalkan penjabat yang ditetapkan tanpa prosedur yang demokratis.

Keseluruhan temuan pada bagian ini dapat dipetakan sebagai hubungan antara defisit demokrasi, penyebab normatifnya, dan arah perbaikan yang diperlukan, sebagaimana disajikan pada Tabel 4. Pemetaan ini sekaligus menjadi jembatan menuju rekomendasi pengaturan yang diuraikan pada subbagian 3.7.

Tabel 4. Pemetaan defisit demokrasi dalam pengisian penjabat kepala daerah

Defisit	Penyebab normatif dan praktik	Arah perbaikan
Partisipasi	Usulan DPRD dan gubernur tidak mengikat; tidak ada uji publik	Usulan DPRD berdaya ikat; pengumuman calon dan uji publik
Legitimasi	Penjabat tidak memperoleh mandat rakyat; sebagian bukan berasal dari daerah	Prioritas figur yang memahami daerah; persetujuan DPRD
Pengawasan	Evaluasi hanya oleh Menteri Dalam Negeri; forum sengketa tidak efektif	Evaluasi yang melibatkan DPRD; forum penyelesaian sengketa khusus
Akuntabilitas	Pertanggungjawaban mengarah ke pemerintah pusat	Laporan berkala kepada DPRD dan publik
Kepastian hukum	Peraturan pelaksana terlambat; perluasan kewenangan melalui surat edaran; pertimbangan putusan MK diabaikan	Pengaturan di tingkat undang-undang; norma eksplisit dari putusan MK

Sumber: analisis penulis.

3.6. Relevansi Pasca-Pilkada 2024 dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024

Pilkada serentak nasional telah dilaksanakan pada 27 November 2024, dan kepala daerah definitif hasil pemilihan tersebut telah mengakhiri masa penjabat di sebagian besar daerah. Namun, persoalan penjabat belum selesai. Melalui Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang diucapkan pada 26 Juni 2025, MK memisahkan pemilu nasional dan pemilu daerah mulai 2029, dengan jeda pemilu daerah paling cepat dua tahun dan paling lama dua setengah tahun setelah pelantikan hasil pemilu nasional. MK menyerahkan perumusan masa transisi jabatan kepala daerah dan DPRD kepada pembentuk undang-undang. Artinya, Indonesia berpotensi kembali menghadapi masa transisi, baik melalui perpanjangan masa jabatan maupun pengisian oleh penjabat, sebelum pemilu daerah sekitar 2031.

Kepala daerah hasil Pilkada 2024 akan mengakhiri masa jabatannya sekitar 2030, sedangkan pemilu daerah berdasarkan desain Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 baru akan berlangsung sekitar 2031. Dengan demikian, pembentuk undang-undang harus memilih cara mengisi jeda tersebut. Secara teoretis terdapat beberapa opsi, masing-masing dengan konsekuensi berbeda terhadap legitimasi demokratis, sebagaimana dirangkum pada Tabel 5.

Tabel 5. Opsi pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi menuju pemilu daerah

Opsi	Sumber legitimasi	Kelebihan	Risiko
Perpanjangan masa jabatan kepala daerah hasil Pilkada 2024	Mandat elektoral 2024 yang diperpanjang undang-undang	Kesinambungan kepemimpinan; tetap berbasis hasil pemilihan	Melampaui periode mandat yang diberikan pemilih; memerlukan dasar undang-undang yang kuat
Penjabat ditunjuk pemerintah pusat (model 2022–2024)	Penunjukan eksekutif	Sederhana dan cepat	Defisit partisipasi, legitimasi, dan akuntabilitas; potensi resentralisasi
Penjabat dengan keterlibatan DPRD yang mengikat	Kombinasi penunjukan dan persetujuan wakil rakyat daerah	Menambah legitimasi politik; tetap profesional	Potensi tawar-menawar politik di DPRD
Penyesuaian jadwal agar jeda tidak terjadi	Mandat elektoral baru	Paling sesuai dengan asas periodisitas	Masa jabatan hasil pemilihan menjadi tidak penuh; biaya penyelenggaraan

Sumber: analisis penulis berdasarkan Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 dan literatur terkait.

Tabel 5 menunjukkan bahwa tidak ada opsi yang sepenuhnya bebas risiko. Namun, dari sudut pandang kedaulatan rakyat, opsi yang tetap bertumpu pada mandat elektoral atau sekurang-kurangnya melibatkan wakil rakyat daerah secara mengikat lebih mendekati makna "dipilih secara demokratis" dibandingkan model penunjukan sepihak oleh pemerintah pusat yang diterapkan pada 2022–2024. Chandra (2023) bahkan mengusulkan model pengisian kepala daerah yang asimetris dan kompromistis, yakni membuka variasi mekanisme sesuai karakter daerah tanpa meninggalkan prinsip

demokrasi. Gagasan ini relevan untuk masa transisi, sepanjang setiap variasi tetap memberi ruang partisipasi yang bermakna bagi rakyat atau wakilnya.

Pengalaman 2022–2024 memberi pelajaran bahwa penjabat dalam jumlah masif dan masa jabatan panjang tanpa kerangka hukum yang memadai menimbulkan defisit demokrasi yang nyata. Hasil penelitian ini menguatkan temuan Assyayuti (2022), Harjudin et al. (2022), dan Siboy dan Nur (2023), tetapi sekaligus menambahkan dimensi baru: tantangan tersebut bersifat berulang selama desain keserentakan pemilu masih berubah. Apabila pembentuk undang-undang kembali memilih penjabat sebagai solusi transisi tanpa memperbaiki kerangka hukumnya, persoalan yang sama, mulai dari keberatan DPRD, penunjukan unsur aktif TNI/Polri, perluasan kewenangan melalui surat edaran, hingga temuan malaadministrasi, sangat mungkin terulang.

3.7. Arah Pengaturan Pengisian Penjabat yang Demokratis

Berdasarkan analisis di atas, pengaturan pengisian penjabat semestinya dinaikkan ke tingkat undang-undang, atau sekurang-kurangnya peraturan pemerintah sebagaimana direkomendasikan Ombudsman, bukan sekadar diatur dalam peraturan menteri dan surat edaran. Materi muatan yang menyangkut pembatasan hak konstitusional warga untuk memilih pemimpinnya layak diatur oleh pembentuk undang-undang yang juga merupakan wakil rakyat. Setidaknya terdapat lima unsur yang perlu dimuat.

Pertama, kriteria dan seleksi yang terbuka. Nama-nama calon penjabat, rekam jejak, dan alasan penetapannya perlu diumumkan kepada publik sehingga dapat diuji, termasuk larangan tegas bagi prajurit TNI dan anggota Polri aktif sesuai pertimbangan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022. Kedua, keterlibatan DPRD yang bermakna. Usulan DPRD perlu diberi daya ikat, misalnya dengan kewajiban pemerintah memilih dari usulan DPRD atau memberikan alasan tertulis yang dapat diakses publik apabila tidak memilih calon usulan DPRD. Ketiga, prioritas bagi figur yang memahami daerah, misalnya sekretaris daerah atau pejabat pimpinan tinggi yang pernah bertugas di daerah bersangkutan (Assyayuti, 2022).

Keempat, pembatasan masa jabatan dan kewenangan yang tegas di tingkat undang-undang. Perluasan kewenangan penjabat, khususnya di bidang kepegawaian, tidak boleh dilakukan melalui surat edaran, melainkan harus melalui norma yang jelas dan dapat diuji (Harahap, 2024). Kelima, akuntabilitas ke bawah. Penjabat perlu diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD dan publik secara berkala, disertai mekanisme evaluasi yang melibatkan DPRD dan forum penyelesaian sengketa yang efektif atas pengangkatan yang cacat prosedur (Siboy et al., 2023; Kurniawan et al., 2023).

Kelima unsur tersebut perlu ditopang oleh kepatuhan terhadap putusan MK. Pengalaman 2022 menunjukkan bahwa pertimbangan hukum MK yang meminta peraturan pelaksana yang demokratis tidak segera ditindaklanjuti. Nggilu (2019) mengusulkan agar tindakan pembangkangan terhadap putusan MK diberi konsekuensi hukum, karena tanpa itu putusan MK hanya berhenti sebagai teks. Dalam konteks penjabat, kepatuhan ini dapat diwujudkan dengan menjadikan rambu-rambu dalam pertimbangan Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022 sebagai norma eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak lagi bergantung pada kemauan politik pemerintah untuk mematuhinya.

Selain itu, transparansi proses dapat diperkuat melalui mekanisme uji publik yang sederhana. Daftar calon penjabat beserta rekam jejaknya dapat diumumkan dalam jangka waktu tertentu sebelum penetapan, sehingga masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan akademisi dapat memberikan masukan. Mekanisme semacam ini tidak menggantikan pemilihan, tetapi setidaknya mengembalikan sebagian ruang partisipasi yang hilang. Pada saat yang sama, pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara di daerah yang dipimpin penjabat perlu diperkuat, mengingat penjabat memegang kendali atas birokrasi daerah ketika tahapan pemilu dan pilkada berlangsung (Thaher & Isnaini, 2025).

Dengan pengaturan demikian, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah tetap dapat menjamin keberlanjutan pelayanan publik tanpa mengorbankan kedaulatan rakyat. Bagi partai politik, pilkada memang tidak sekadar arena kompetisi, tetapi juga momentum untuk meraih gengsi politik yang berkorelasi dengan pemilu legislatif dan pemilihan presiden. Justru karena itu, penentuan penjabat oleh pemerintah pusat yang tidak transparan sulit dilepaskan dari kesan politis, dan hanya dapat dinetralisasi melalui prosedur yang terbuka serta partisipatif (Afrianti & Umar, 2025; Farhani, 2022).

Penelitian ini memiliki keterbatasan. Sebagai penelitian hukum normatif, analisis bertumpu pada bahan hukum dan literatur, sehingga belum mengukur secara empiris kinerja, netralitas, maupun persepsi masyarakat terhadap penjabat di daerah tertentu. Data praktik yang digunakan bersumber dari laporan lembaga negara dan penelitian terdahulu. Oleh karena itu, temuan mengenai defisit legitimasi perlu diuji lebih lanjut melalui penelitian empiris, misalnya studi kasus pada beberapa daerah yang dipimpin penjabat dalam jangka waktu panjang, termasuk perbandingan capaian kinerja pemerintahan sebelum dan selama masa penjabat.

4. KESIMPULAN

Pengangkatan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat pada masa transisi menuju Pilkada serentak 2024 sah secara hukum karena berdasar pada Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016 dan telah dinyatakan konstitusional oleh MK sebagai kebijakan sementara. Namun, kebijakan tersebut mengandung defisit legitimasi demokratis. Pertama, akseptabilitas penjabat di mata legislator daerah

rendah karena usulan DPRD dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tidak mengikat dan sebagian penjabat tidak berasal dari serta tidak memahami daerah yang dipimpinnya. Kedua, pengangkatan penjabat berdampak pada melemahnya kedaulatan rakyat melalui hilangnya ruang partisipasi, lemahnya legitimasi, tidak adanya kontrol publik, dan bergesernya arah pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sehingga membuka peluang resentralisasi dan politisasi birokrasi.

Ketiga, kerangka hukum pengisian penjabat terbukti lemah, baik dari sisi waktu maupun substansi. Peraturan pelaksana terbit terlambat, kewenangan penjabat di bidang kepegawaian justru diperluas melalui surat edaran, rambu dalam pertimbangan putusan MK tidak sepenuhnya dipedomani, dan Ombudsman Republik Indonesia menemukan tiga bentuk malaadministrasi dalam proses pengangkatannya. Seluruh temuan ini menunjukkan bahwa persoalan penjabat bukan sekadar persoalan figur, melainkan persoalan desain hukum yang belum menempatkan kedaulatan rakyat sebagai titik tolak.

Mengingat Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 berpotensi kembali menimbulkan masa transisi jabatan kepala daerah menjelang pemilu daerah, pembentuk undang-undang perlu mengatur pengisian penjabat di tingkat undang-undang dengan menjamin keterlibatan DPRD yang bermakna, kriteria seleksi yang transparan, batas masa jabatan, dan akuntabilitas kepada publik. Penelitian selanjutnya disarankan mengkaji secara empiris kinerja dan netralitas penjabat selama 2022–2024 serta menguji model transisi yang paling sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat pasca-pemisahan pemilu nasional dan daerah.

REFERENSI

Abustan. (2022). Implementasi demokrasi dan legitimasi penjabat kepala daerah di Indonesia. *Indonesia Law Reform Journal, 2*(3), 274–287. https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202

Afrianti, F., & Umar, K. (2025). Penunjukan penjabat kepala daerah dalam sistem pemerintahan demokratis. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyyah, 6*(1), 267–276. https://doi.org/10.24252/siyasatuna.v6i1.48807

Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah perspektif demokrasi konstitusional. *Jurnal Lex Renaissance, 7*(2), 281–295. https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art5

Chandra, R. L. (2023). Local governments' head election in Indonesia: A proposal for asymmetric model. *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum, 3*(1), 27–60. https://doi.org/10.19184/jkph.v3i1.31190

Farhani, A. (2022). Aspects of democratic constitutionalism in the appointment of acting regional heads. *Staatsrecht: Indonesian Constitutional Law Journal, 6*(1). https://doi.org/10.15408/siclj.v6i1.28467

Fitri, A. (2022). Polemik penempatan TNI aktif sebagai penjabat kepala daerah. *Info Singkat: Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis, 14*(11). Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XIV-11-I-P3DI-Juni-2022-1947.pdf

Harahap, N. A. (2024). Mewujudkan sistem meritokrasi pasca lahirnya kewenangan penjabat kepala

daerah untuk memutasi pegawai negeri sipil (Tinjauan terhadap Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ). *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 31*(3), 512–535. https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss3.art2

Harjudin, L., Tarifu, L., Ridwan, H., & Elwan, L. O. M. (2022). Menggugat penunjukkan penjabat (Pj) kepala daerah tanpa pemilihan: Tergerusnya kedaulatan rakyat dan menguatnya dominasi pemerintah pusat. *Journal Publicuho, 5*(4), 1355–1366. https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.73

Huda, N. (2013). *Ilmu negara*. Rajawali Pers.

Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

Kurnia, F. R., & Rizari, R. (2019). Tinjauan yuridis kewenangan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan, 11*(2), 79–97. https://doi.org/10.33701/jtp.v11i2.691

Kurniawan, M. F., Al Faruq, M. H., & Ruhpinesthi, G. E. (2023). Menakar akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Konstitusi, 20*(4), 576–603. https://doi.org/10.31078/jk2042

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi, Cet. ke-13). Kencana.

Micozzi, J. P. (2013). Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate. *The Journal of Politics, 75*(1), 137–149. https://doi.org/10.1017/S0022381612000928

Nggilu, N. M. (2019). Menggagas sanksi atas tindakan constitution disobedience terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi, 16*(1), 43–60. https://doi.org/10.31078/jk1613

Ombudsman Republik Indonesia. (2022, 6 Oktober). *Selenggarakan diskusi publik proses pengangkatan penjabat kepala daerah, Ombudsman RI harapkan respons cepat Mendagri* [Siaran pers Nomor 060/HM.01/X/2022]. https://ombudsman.go.id/news/r/selenggarakan-diskusi-publik-proses-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-ombudsman-ri-harapkan-respons-cepat-mendagri

Rahmazani. (2023). Problematika pengisian jabatan penjabat kepala daerah di masa transisi pra Pilkada 2024. *Jurnal Konstitusi, 20*(2). https://doi.org/10.31078/jk2022

Riadhussyah, M., Kusuma, L. A. N., Farhan, F., & Hamdani, F. (2022). The dignity of democracy in the appointment of acting regional heads by the president: Legal construction after the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022. *Jurnal Jurisprudence, 12*(1), 106–119. https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v12i1.1044

Santoso Az, L. (2016). *Negara hukum dan demokrasi: Pasang surut negara hukum Indonesia pasca reformasi*. IAIN Po Press.

Siboy, A., Al-Fatih, S., Triasari, D., & Tegnan, H. (2023). Legal social justice in appointment non-definitive regional heads toward welfare state. *Bestuur, 11*(1). https://doi.org/10.20961/bestuur.v11i1.71055

Siboy, A., & Nur, M. (2023). The constitutionality of appointment of acting regional heads in Constitutional Court judgment. *Jurnal Jurisprudence, 13*(2), 244–263. https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v13i2.2794

Taufiqurrahman. (2024). Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri: Studi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota. *Jurnal Lex Renaissance, 9*(1), 85–107. https://doi.org/10.20885/JLR.vol9.iss1.art5

Thaher, I., & Isnaini. (2025). Governance of acting regional heads and its implications for national resilience. *Jurnal Lemhannas RI, 13*(1), 150–168. https://doi.org/10.55960/jlri.v13i1.1101

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tanggal 14 September 2022.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.