

## **POLITIK HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH (GUBERNUR, WALIKOTA DAN BUPATI) OLEH PENJABAT**

**Hardodi**

Hardodi Law Firm  
LoT 28 SCBD Office 8 Tower, Jakarta  
hardodi24@gmail.com

### ***Abstract***

*Regional head elections simultaneously cause vacancies in various regions, so an Acting is needed to fill the position of Regional Head until there is a definitive Regional Head. Many parties questioned the appointment of an Acting by the Minister of Home Affairs, because it was allegedly a condition with the interests of the ruling party. So, is the process of filling the position of Regional Head by Acting in accordance with the 1945 Constitution and the principles of democracy? In order to answer this question, the author uses a descriptive method to describe a problem that is examined with a case approach, statutory approach, and conceptual approach. The conclusion is that the process of filling the position of Regional Head by Acting is not in line with the 1945 Constitution and the principles of democracy, so it needs to be reformed.*

**Keywords:** *Renewal; Filling of Position; Head of Region.*

### ***Abstrak***

*Pemilihan Kepala Daerah serentak menimbulkan kekosongan jabatan di berbagai daerah, maka diperlukan Penjabat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah sampai adanya Kepala Daerah definitif. Banyak pihak mempermasalahkan penunjukan Penjabat oleh mendagri, karena disinyalir syarat dengan kepentingan partai penguasa. Lantas, apakah proses pengisian jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat sesuai dengan UUD 1945 dan prinsip demokrasi? Guna menjawab pertanyaan tersebut, penulis menggunakan metode deskriptif untuk melukiskan sesuatu permasalahan yang diteliti dengan Pendekatan kasus, Pendekatan perundang-undangan, dan Pendekatan konseptual. Kesimpulannya ialah proses pengisian jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat, yang diatur dalam Undang-Undang dan peraturan Menteri dalam negeri, tidak selaras dengan UUD 1945 dan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembaharuan.*

**Kata Kunci:** *Pembaharuan; Pengisian Jabatan; Kepala Daerah.*

### **A. Pendahuluan**

Indonesia sebagai negara yang merdeka, dijalankan berdasarkan kontrak antara pemerintah dengan rakyat. Kontrak dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu poin penting isi UUD 1945 ialah mengenai kedaulatan negara Republik Indonesia. Sebelum perubahan, kedaulatan diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Oleh karena, pasal tersebut dianggap memberikan kewenangan terlalu besar terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka dilakukanlah

perubahan, sehingga Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.” Kewenangan MPR diamputasi, sehingga kedaulatan sepenuhnya ada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD.

Konsekuensi kedaulatan ada di tangan rakyat, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan aktivitas negara, termasuk pembatasan kekuasaan ditentukan oleh rakyat dan dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar serta peraturan di bawahnya. Bersamaan dengan pembatasan kekuasaan, rakyat memperoleh kewajiban untuk menggelar pemilihan umum dan pemilihan Kepala Daerah. Sepanjang tahun 2022, ada 101 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang habis masa jabatannya, di antaranya 7 (tujuh) Gubernur, 76 Bupati dan 18 Walikota.<sup>1</sup> Sedangkan di tahun 2023 sebanyak 171 Kepala Daerah, di antaranya ada 18 Provinsi, 38 Kota, dan 115 Kabupaten.<sup>2</sup> Terhadap Kepala Daerah yang akan habis masa jabatannya, tidak langsung diganti oleh Kepala Daerah definitif, melainkan akan diganti oleh Penjabat Kepala Daerah yang diangkat dan ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Hal ini, dipengaruhi adanya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak di tahun 2024.

Berakhirnya masa jabatan dan adanya pemilihan Kepala Daerah secara serentak di tahun 2024, memiliki masalah yang dapat mengancam kedaulatan rakyat. Yang mana, notabenehnya publik tidak menyadari hal tersebut. Masalah yang dimaksud ialah sehubungan dengan proses pengisian kekosongan masa jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat sebagaimana dimaksud di atas. Beberapa daerah seperti, di Provinsi Maluku Utara dan Sulawesi Tenggara sempat terjadi polemik. Di mana Penjabat Kabupaten Morotai yang ditunjuk oleh Mendagri sempat ditolak oleh Gubernur Provinsi Maluku Utara. Hal serupa juga dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Tenggara, di mana Gubernur sempat menolak melantik Penjabat Kabupaten Buton Selatan dan Muna Barat, dengan alasan ingin memperoleh jawaban kenapa Mendagri tidak menunjuk Penjabat yang diusul oleh Gubernur.<sup>3</sup>

Sehubungan dengan peristiwa di atas, ada dua pertanyaan besar yang harus dijawab yakni: *Pertama*, apakah proses penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dimuat dalam UUD 1945? *Kedua*, bagaimana

<sup>1</sup> Tsarina Maharani dan Icha Rastika. <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya?page=all>. Diakses pada tanggal 22 Mei 2022.

<sup>2</sup> Sania Mashabi. <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya>. Diakses pada tanggal 22 Mei 2022.

<sup>3</sup> Muh. Ridwan Badallah. *Siaran Pers Nomor: 016/050/V/2022*. tertanggal, 23 Mei 2022, hlm. 1.

seharusnya proses pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat yang sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat?

Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut, dibutuhkan suatu penalaran dengan pendekatan normatif yuridis. Penalaran merupakan suatu proses berpikir yang bertolak dari pengamatan indrawi manusia yang menghasilkan sejumlah konsep dan pengertian.<sup>4</sup> Sumber utama dari bahan-bahan artikel ini ialah bahan-bahan pustaka, yang dianalisis dengan menggunakan pendekatan deduktif atau suatu analisa dari umum ke khusus. Oleh karena itu, diharapkan dapat memberikan kesimpulan atau pengetahuan yang bersifat khusus tentang pengisian jabatan Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya.

## **B. Pembahasan**

Pada percakapan sebelumnya, sepintas telah diuraikan mengenai kedaulatan rakyat. Secara konstitusional, para pendiri bangsa sudah memilih kedaulatan rakyat sebagai prinsip pengoperasian negara republik Indonesia, termasuk dalam hal proses pengisian jabatan Kepala Daerah, yang akan berakhir masa jabatannya. Sebenarnya, substansi teori kedaulatan rakyat cukup sederhana, bahwa rakyatlah yang wajib menjadi sumber kekuasaan tertinggi pada suatu negara, yang lain tidak.<sup>5</sup> Akan tetapi, kenyataan memberi pengertian bahwa, politik ialah seni tentang kemungkinan, dan momentum selalu menggoda kemungkinan.<sup>6</sup> Atas dasar itulah, proses pengisian jabatan Kepala Daerah, yang ditunjuk oleh Mendagri, disinyalir memuat kepentingan politik kelompok tertentu, terutama kepentingan partai politik pengusung Presiden dan Wakil Presiden. Perlu diingat, sejarah memperlihatkan bahwa kekuasaan itu cenderung untuk merangsang yang memilikinya untuk lebih berkuasa lagi.<sup>7</sup> Oleh karena itu, bukan tidak mungkin, pengisian Jabatan Kepala Daerah yang ditunjuk Mendagri memuat kepentingan eksekutif (Presiden) dan atau partai pengusung Presiden sehubungan dengan pesta demokrasi di tahun 2024.

---

<sup>4</sup> Miftahul Qodri. "Benang Merah" *Penalaran Hukum, Argumentasi Hukum Dan Penegakan Hukum. Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 7, No. 2, Oktober 2019, hlm. 182.

<sup>5</sup> Khairul Fahmi. *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, Juni 2010, hlm. 124.

<sup>6</sup> Rocky Gerung, *Pancasila: Ide Penuntun, Bukan Pengatur. Jurnal Prisma*, Vol. 37, No. 2, 2018, hlm. 43.

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni. 2013, hlm. 8.

## **1. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Oleh Mendari, Bertentangan Dengan Kedaulatan Rakyat**

Esensi pengisian Jabatan Kepala Daerah bertumpu pada landasan berfikir, bahwa tidak boleh terjadi kekosongan jabatan, agar roda pemerintahan terus berjalan. Mengingat pengoperasian negara Indonesia berpijak pada prinsip kedaulatan rakyat dan ternyata di dalam kedaulatan rakyat terdapat isi kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat, bahwa masa jabatan pemerintah harus dibatasi, guna menghindari kekuasaan yang *absolut*. Adanya pembatasan kekuasaan, maka potensi kekosongan jabatan dapat saja terjadi dengan berbagai alasan, baik berhalangan untuk sementara waktu, meninggal dunia, mengundurkan diri, maupun diberhentikan karena melakukan pelanggaran dan atau masa jabatannya telah habis.

Sehubungan dengan masa jabatan Kepala Daerah yang telah habis, maka harus dilakukan pengisian jabatan Kepala Daerah untuk sementara, sampai terpilih Kepala Daerah definitif, agar tidak terjadi kekosongan jabatan. Ditinjau dari arti kata, “*pengisian*” berasal dari kata dasar “*isi*”, artinya proses, cara, perbuatan mengisikan. Kekosongan dari kata dasar “*kosong*” yang artinya tidak berisi. Kekosongan berarti perihal kosong atau kehampaan.<sup>8</sup> Sedangkan jabatan, secara etimologi berasal dari kata “*jabat*” yang ditambah imbuhan -an, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.”<sup>9</sup> Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa, “Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.”

Berangkat dari uraian di atas, dapat diberi pengertian bahwa pengisian kekosongan jabatan merupakan aktivitas politik hukum menentukan seorang yang memenuhi syarat-syarat tertentu untuk mengisi jabatan tertentu dalam sebuah organisasi. Bertalian dengan jabatan Kepala Daerah, maka pengisian jabatan Kepala Daerah dapat diartikan sebagai aktivitas politik hukum menentukan seorang yang memenuhi syarat-syarat tertentu untuk mengisi jabatan Kepala Daerah.

---

<sup>8</sup> <https://kbbi.web.id/pengisian>. Diakses pada tanggal 27 Mei 2022.

<sup>9</sup> M Alifudin Al Islami dan Moh Agung Surianto. *Analisis Kekosongan Jabatan Guna Mengoptimalkan Kinerja Karyawan Perumda Bank Gresik*. Jurnal AKMAMI (Akutansi, Manajemen, Ekonomi), Vol. 3 No 2 2022, hlm. 178.

Istilah-istilah yang digunakan dalam pengisian jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota meliputi:

1) Plt (Pelaksana tugas) dan Plh (Pelaksana tugas harian)

Pelaksana tugas (Plt) ditujukan kepada Wakil Kepala Daerah untuk melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah, karena Kepala Daerah sedang berhalangan sementara waktu. Sementara Pelaksana tugas harian (Plh) ditujukan kepada sekretaris daerah untuk melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sedang berhalangan sementara waktu.<sup>10</sup>

2) Penjabat sementara (Pjs)

Istilah Pjs mengganti istilah Plt, sehingga masa jabatan Pjs bersifat sementara, seperti halnya Plt.<sup>11</sup>

3) Penjabat (Pj)

Istilah Penjabat (Pj) digunakan sampai terpilihnya Kepala Daerah definitif.

Secara yuridis, proses dan syarat pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yakni pada Pasal 201 Ayat (9): *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya 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.”* Ayat (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.”* Ayat (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.”*

<sup>10</sup> Pasal 65 ayat (4), (5), (6), Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74/2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

Dari bunyi Pasal tersebut, dapat diperoleh tiga unsur penting, yaitu: *Pertama*, mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah. *Kedua*, berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan 2023. *Ketiga*, diangkat penjabat pengganti sampai dilantik Kepala Daerah definitif. Ketiga unsur tersebut, jika dikorelasikan dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah seharusnya melalui proses pemilihan, bukan diangkat. Apalagi masa jabatan yang akan diemban oleh Penjabat melebihi 30 hari. Istilah pengangkatan lebih tepat dilekatkan pada keputusan yang mewakili kepentingan personal, bukan mewakili kepentingan kolektif.

Sama halnya dengan istilah penunjukan, yang dipakai dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peramendagri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota, Pasal 5 ayat (1) berbunyi: “*Pjs gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) ditunjuk oleh menteri.*” Ayat (2) berbunyi: “*Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur.*” Ayat (3) berbunyi: “*Dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk oleh menteri tanpa usul gubernur.*”

Istilah dapat ditunjuk atau penunjukan, juga tidak tepat dilekatkan terhadap Penjabat yang akan mengganti Kepala Daerah yang telah dan atau akan habis masa jabatannya. Baik pengangkatan maupun penunjukan terhadap Penjabat Kepala Daerah, tidak senafas dengan prinsip kedaulatan rakyat. Manakala Menteri yang mengangkat ataupun menunjuk penjabat Kepala Daerah, maka Menteri telah mereduksi kewenangan legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi dari rakyat. Selain itu, dari optik politik dapat saja dipandang bahwa Penjabat Kepala Daerah yang diangkat maupun ditunjuk tersebut, mengemban agenda politik siapa yang menunjuknya. Sehingga, menjadi wajar, apabila ada reaksi penolakan dari publik.

Terlepas dari optik agenda politik di atas, di kesempatan ini penulis hanya ingin mengaktifkan ingatan kita pada prinsip kedaulatan rakyat dari sudut akademik. Mari mengintip bagaimana mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden, menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, berbunyi: “*Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai*

*politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya\*\*\*\*).”*

Dari pasal tersebut di atas, diketahui bahwa pengisian jabatan setingkat Presiden dan Wakil Presiden saja, dibatasi hanya sampai 30 hari. Dalam waktu 30 hari, MPR harus sudah memilih pemimpin definitif. Artinya, batas waktu Penjabat sementara seharusnya tidak melebihi 30 hari, apapun alasannya. Jika masa jabatan Penjabat melebihi 30 hari, maka sudah selayaknya Penjabat tersebut dipilih, bukan diangkat ataupun ditunjuk.

Meskipun undang-undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota sebagaimana dimaksud di atas, pernah diuji materiil di Mahkamah Konstitusi (MK) dan MK menolak dengan dalil, pengisian penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak nasional 2024, dengan syarat Penjabat gubernur harus berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya, sementara penjabat bupati/wali kota harus berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama merupakan kebijakan Pemerintah dan DPR,<sup>12</sup> bukan berarti MK tepat membuat pertimbangan. Buktinya MK melupakan satu hal, yakni prinsip kedaulatan rakyat, yang menjadi dasar demokrasi. MK seharusnya peka melihat situasi menjelang perhelatan politik di tahun 2024, agar kedaulatan rakyat tidak tercederai dengan perilaku mengkapitalisasi hukum.

Memang benar, dalam pengoperasian negara ini, ada hubungan fungsi spesial antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>13</sup> Akan tetapi, fungsi tersebut harus tetap berpegang teguh pada prinsip kedaulatan rakyat sebagai dasar demokrasi dan konsekuensi kesepakatan yang dibuat pemerintah dengan rakyat sejak awal. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah yang dilandasi dengan prinsip kedaulatan rakyat, akan menaikkan indeks demokrasi di Indonesia. Sekaligus dapat menjawab tantangan yang muncul ke permukaan setelah kemerdekaan Indonesia yaitu mewujudkan tatanan sosial politik dan hukum yang sesuai dengan jiwa dan nilai-nilai keindonesiaan.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Perkara nomor 15/PUU-XX/2022 terkait uji materi Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Pilkada) mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah.

<sup>13</sup> Siswanto Sunarno. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet.V, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 5.

<sup>14</sup> Akhmad Khalimy. *Makna Aturan Peralihan sebagai Politik Hukum RUU KUHP (Transformasi dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional)*. *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2020. hlm. 130.

## **2. Penjabat Kepala Daerah Harusnya Dipilih, Bukan Diangkat/Ditunjuk**

Lantas bagaimana seharusnya proses pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah, jika tidak diangkat atau ditunjuk oleh Mendagri? Menurut Philips A. Kana, bahwa pengisian jabatan baik dengan cara memilih, mengangkat, penunjukan, dan sebagainya, selalu meliputi dua aspek, yaitu: *Pertama*, bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya yang secara umum yang telah diakui oleh negara-negara demokrasi konstitusional, dan ini biasanya disebut sebagai “*electoral laws*”. *Kedua*, bagaimana misalnya mekanisme pelaksanaan suatu pengisian jabatan kepala daerah, yang disebut sebagai “*electoral process*.”<sup>15</sup> Mengkorelasikan pendapatnya Philips A. Kana dengan tema besar dalam tulisan ini. Maka, yang dipercakapkan sejak awal ialah *electoral process* yang berpijak pada kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat atau dapat pula disebut rakyat berdaulat, berarti rakyat menentukan sendiri keinginannya termasuk dalam hal memilih Penjabat Kepala Daerah, yang akan mengganti posisi Kepala Daerah sampai terlantiknya Kepala Daerah definitif. Esensi kedaulatan rakyat itu, selalu ada hak setiap individu, akan tetapi, keputusan yang berlaku untuk orang banyak, haruslah diambil melalui musyawarah.<sup>16</sup> Hal sederhana saja, seperti urusan dalam rumah tangga, sebagai kepala rumah tangga, tidak serta merta harus memutuskan sendiri urusan rumah tangga, melainkan harus berdiskusi, bermusyawarah dengan melibatkan anggota keluarga lainnya. Sehingga keputusan yang dibuat adalah keputusan kolektif, yang mewakili semua anggota keluarga.

Abraham Lincoln menyatakan bahwa, “*the government from the people, by the people, and for the people*” (demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat). Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno, yakni “*demos*” dan “*kratein*”.<sup>17</sup> Menurut Sanusi, terkait dengan demokrasi Pancasila di Indonesia, ada sepuluh pilar demokrasi konstitusional berdasarkan UUD 1945, yakni: 1) Demokrasi yang Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa; 2) Demokrasi Dengan Kecerdasan; 3) Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat; 4) Demokrasi dengan “*Rule of Law*”; 5) Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan Negara; 6) Demokrasi dengan Hak Azasi Manusia; 7) Demokrasi dengan Pengadilan yang Merdeka; 8)

---

<sup>15</sup> Nahot Martua Purba Dkk. *Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Studi Terhadap Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015)*. Jurnal Krisna Law Volume 1, No. 3, 2019, hlm. 2.

<sup>16</sup> Syamsul Bahri. *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Kedaulatan Rakyat*. Jurnal Ketatanegaraan. Vol. 002 Maret 2017, hlm. 42.

<sup>17</sup> Paristiyanti Nurwardani. dkk. 2016. “Pendidikan Kewarganegaraan Perguruan Tinggi Untuk Perguruan Tinggi”. Jakarta: Ristekdikti, hlm. 74.



Demokrasi dengan Otonomi Daerah; 9) Demokrasi Dengan Kemakmuran; dan, 10) Demokrasi yang Berkeadilan Sosial.<sup>18</sup>

Tentang tradisi pemikiran politik dalam demokrasi, juga disampaikan oleh Carlos Alberto Torres secara konseptual, menurutnya ada tiga tradisi pemikiran politik, yakni:<sup>19</sup>

1) *Classical Aristotelian theory*

Dalam tradisi pemikiran Aristotelian, demokrasi merupakan salah satu bentuk pemerintahan, yakni “...*the government of all citizens who enjoy the benefits of citizenship*” (Pemerintahan oleh seluruh warga negara, yang memenuhi syarat kewarganegaraan).

2) *Medieval theory*

Dalam tradisi “*medieval theory*”, pada dasarnya menerapkan “*Roman law*” dan konsep “*popular sovereignty*” menempatkan “...*a foundation for the exercise of power, leaving the supreme power in the hands of the people*” (suatu landasan pelaksanaan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat).

3) *Contemporary doctrine*

Dalam “*contemporary doctrine of democracy*”, konsep “*republican*” dipandang sebagai “...*the most genuinely popular form of government*” (konsep republik sebagai bentuk pemerintahan rakyat yang murni).

Berpijak pada beberapa percakapan pemikiran demokrasi di atas, maka seharusnya proses pengisian jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) oleh Penjabat harus melalui pemilihan, bukan pengangkatan ataupun penunjukan, meskipun mengatasnamakan Presiden.

Mekanisme pemilihan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud, ialah Penjabat Kepala Daerah dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan yang mengusulkan calon Penjabat ialah masing-masing partai politik, yang memiliki hak suara di legislatif daerah, dengan merujuk pada syarat-syarat yang sudah diatur dalam undang-undang. Pola demikian, akan melahirkan suasana demokrasi seperti yang dinyatakan oleh David Held, sebuah prinsip demokrasi otonom. Di mana setiap orang bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya yaitu mereka harus memperoleh hak yang sama dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir sebagaimana dimaksud tidak meniadakan hak-hak orang lain.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 148.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Khairul Fahmi. *Op. Cit.*, hlm. 128.

Mengenai istilah pengangkatan dan penunjukan, lebih tepat dilekatkan dalam pengisian Kepala Daerah yang berhalangan sementara waktu atau tidak lebih dari 30 hari, seperti berhalangan hadir karena sakit, perjalanan dinas, cuti atau jadwal pertemuan yang bertabrakan. Mengapa demikian, karena istilah pengangkatan dan penunjukan, bertumpu pada keputusan personal untuk kepentingan personal pula. Misalnya, Kepala Daerah yang hendak mengoptimalkan pelayanan di dinas Kesehatan, maka ia dapat mengangkat seseorang yang memenuhi kriteria menurut undang-undang dan dianggap mampu, untuk menduduki posisi sebagai Kepala Dinas Kesehatan. Sedangkan, untuk penunjukan dapat diilustrasikan ketika Kepala Daerah berhalangan hadir memenuhi undangan untuk membuka acara di kelurahan, ia dapat menunjuk bawahannya untuk menggantikan kehadirannya.

### **C. Simpulan**

Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: 1) Perlu dilakukan pembaharuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 junto Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang dan Permendagri No. 1/2018 junto Permendagri No. 74/2016 yang bertalian dengan mekanisme proses pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah yang telah habis masa jabatannya; 2) Proses pengisian jabatan Kepala Daerah harus dilakukan dengan cara dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan ditunjuk ataupun diangkat oleh Menteri yang mengatasnamakan Presiden. Istilah diangkat dan ditunjuk seharusnya dilekatkan pada kekosongan jabatan untuk sementara waktu atau tidak melebihi 30 hari.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Akhmad Khalimy. *Makna Aturan Peralihan sebagai Politik Hukum RUU KUHP (Transformasi dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional)*. *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2020. hlm. 130.
- Al Islami, M Alifudin and Moh Agung Suriyanto. *Analisis Kekosongan Jabatan Guna Mengoptimalkan Kinerja Karyawan Perumda Bank Gresik*. *Jurnal AKMAMI (Akutansi, Manajemen, Ekonomi)*, Vol. 3 No 2 2022.
- Bahri, Syamsul. *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Kedaulatan Rakyat*. *Jurnal Ketatanegaraan*. Vol. 002 Maret 2017.

- Fahmi, Khairul. *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.
- Gerung, Rocky. *Pancasila: Ide Penuntun, Bukan Pengatur*. Jurnal Prisma, Vol. 37, No. 2, 2018.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni. 2013.
- Maharani, Tsarina dan Icha Rastika  
<https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya?page=all>. Diakses pada tanggal 22 Mei 2022.
- Mashabi, Sania dan Kristian Erdianto.  
<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya>, diakses pada tanggal 22 Mei 2022.
- Miftahul Qodri. “Benang Merah” *Penalaran Hukum, Argumentasi Hukum Dan Penegakan Hukum*. Jurnal Hukum Progresif. Vol. 7, No. 2, Oktober 2019, hlm. 182.
- Muh. Ridwan Badallah. *Siaran Pers Nomor: 016/050/V/2022*. Tertanggal, 23 Mei 2022.
- Nurwardani, Paristiyanti. dkk. *Pendidikan Kewarganegaraan Perguruan Tinggi Untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Ristekdikti, 2016.
- Purba, Nahot Martua Dkk. *Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Studi Terhadap Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015)*. Jurnal Krisna Law Volume 1, No. 3, 2019.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.V, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- W.J.S, Poerwasunata. *Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2003.