

PARAMETER DEMOKRASI DALAM PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH

Zaqil Widad

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Email: zaqilwidad2006@gmail.com

Abstrak

Penundaan pelaksanaan pilkada pada tahun 2022 serta 2023 mendatang berpotensi menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan di lingkup pemerintahan daerah. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah menerapkan kebijakan penunjukan pejabat kepala daerah sebagai mekanisme untuk mengatasi kekosongan jabatan tersebut. Namun kebijakan tersebut nampaknya mendapat penolakan dari masyarakat dikarenakan kebijakan tersebut banyak mengandung problematika di dalamnya. Salah satu problematika dalam penunjukan pejabat kepala daerah yang banyak mendapatkan sorotan dari publik adalah tidak terbukanya ruang partisipasi masyarakat dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif tulisan ini berusaha mengupas problematika tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penunjukan pejabat kepala daerah tidak melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses rekrutemennya yang telah menciderai nilai-nilai demokrasi. Selain itu, penunjukan pejabat kepala daerah yang mengabaikan partisipasi masyarakat menimbulkan permasalahan baru, mulai dari penghidupan kembali peran dwifungsi ABRI, disharmonisasi antar penyelenggara pemerintah daerah, dan bertentangan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya

Kata Kunci : Pejabat, Partisipasi, Demokrasi

Pendahuluan

Pemilihan kebijakan untuk melaksanakan pilkada secara serentak pada tahun 2024 mengakibatkan terjadinya ancaman kekosongan kekuasaan di lingkup pemerintahan daerah. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan sebanyak 271 kepala daerah baik dalam tingkat gubernur maupun bupati akan

selesai periode jabatannya pada tahun 2022 serta tahun 2023 mendatang. Kekosongan kekuasaan yang dapat terjadi akibat adanya penundaan pelaksanaan pemilihan kepada daerah tersebut dapat mengakibatkan adanya stagnasi dalam pemerintahan. Kemungkinan terjadinya stagnasi pemerintahan akibat adanya kekosongan kekuasaan tersebut memberikan arti akan pentingnya pengisian jabatan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan. Pengisian jabatan tersebut erat kaitannya dengan terselenggaranya fungsi-fungsi yang melekat pada jabatan tersebut dalam melaksanakan roda pemerintahan. Sehingga dengan terjadinya kekosongan kekuasaan, maka sudah barang tentu fungsi-fungsi jabatan yang melekat pada sebuah jabatan tertentu tidak akan dapat dilaksanakan yang mengakibatkan terjadinya stagnasi pemerintahan.¹

Dalam mengatasi kemungkinan terjadinya kekosongan kekuasaan akibat adanya penundaan pelaksanaan pemilihan kepada daerah tersebut, terdapat berbagai cara yang dapat digunakan serta dipilih untuk menghindari adanya kekosongan jabatan serta mengisi kekosongan kekuasaan pada lingkup pemerintahan daerah. Cara-cara tersebut di antaranya adalah dengan penunjukan pejabat kepada daerah, pelaksana tugas (Plt), penunjukan pejabat sementara (Pjs), serta penunjukan pelaksana harian (Plh).² Mekanisme-mekanisme yang disebutkan di atas merupakan berbagai cara yang sering digunakan di Indonesia untuk melakukan pengisian kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan sebagaimana disebutkan di atas telah dipraktekan sebelumnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, seperti yang terjadi pada penunjukan Kompol M. Irawan sebagai pejabat Gubernur Jawa Barat dalam rangka mengisi kekosongan kekuasaan pada tahun 2018 silam.³ Kasus serupa juga terjadi pada penunjukan Iqbal Suhaeb sebagai pejabat Walikota Makassar pada tahun 2019. Penunjukan pejabat tersebut dilakukan untuk mengisi kekosongan kekuasaan akibat perolehan suara terbanyak dalam

¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4.

² *Ibid.*, hlm. 4

³ <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/30/15194841/polri-kaji-ulang-pengangkatanperwira-aktif-sebagai-penjabat-gubernur?page=all>, diakses 20 Januari 2022.

proses pemilihan walikota dimenangkan oleh kotak kosong, sehingga hal tersebut berakibat pada kekosongan jabatan walikota Makassar.⁴

Dari berbagai mekanisme yang ada terkait dengan pengisian kekosongan jabatan sebagaimana yang disebutkan di atas, pemerintah pada saat ini menjatuhkan pilihannya pada penunjukan pejabat sebagai mekanisme yang dipilih untuk mengisi kekosongan kekuasaan akibat adanya pilkada serentak serta penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023 mendatang. Legalitas penunjukan pejabat ini dapat ditemukan dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan pasal tersebut pada intinya menyebutkan bahwa dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah baik dalam tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota yang berakhir pada tahun 2022 dan 2023 diangkatlah seorang pejabat hingga terpilihnya pejabat terkait dalam pemilihan serentak nasional yang diselenggarakan pada tahun 2024.⁵

Penunjukan pejabat sebagai mekanisme yang dipilih untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan pilkada nampaknya mendapat reaksi yang kurang baik dari kalangan akademisi maupun masyarakat secara umum. Hal itu dikarenakan mekanisme tersebut dinilai banyak mengandung problematika di dalamnya. problematika yang muncul akibat pemilihan mekanisme tersebut di antaranya adalah bahwa dalam ketentuan Pasal 174 ayat (7) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa penetapan pejabat gubernur dilakukan oleh Presiden sedangkan pejabat kepala daerah dalam tingkap bupati dan walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Selain itu, ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut yang terdapat di dalam Pasal 201 ayat (10) serta (11) undang-undang yang sama menjelaskan bahwa pejabat gubernur diambil dari jabatan pimpinan tinggi madya

⁴<https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabatsebagai-wali-kota-makassar>, diakses 22 Januari 2022.

⁵ Pasal 201 ayat (9) 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.

sedangkan pejabat bupati dan walikota diambil dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Mengacu pada hal tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa penetapan pejabat untuk mengisi kekosongan pada jabatan tertentu menjadi hak prerogatif dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut tentu tidak sejalan serta menyimpangi nilai-nilai demokrasi yang dianut oleh Indonesia. penyimpangan tersebut terjadi dikarenakan tidak adanya pelibatan partisipasi masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di negeri ini. Padahal dalam negara yang menganut prinsip demokrasi, pelibatan partisipasi masyarakat menjadi suatu hal yang sangat penting. Lebih jauh lagi, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah juga tidak dilibatkan dalam proses penetapan pejabat kepala daerah tersebut. Dengan demikian maka rakyat seakan diabaikan keberadaannya, padahal rakyat memiliki hak untuk menentukan siapa pemimpin yang dinilai kompeten untuk memimpin mereka dan daerahnya.

Problematika lain yang muncul dari adanya penunjukan pejabat kepada daerah tersebut adalah terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepada daerah serta besarnya kontrol yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap jalannya pemerintahan daerah yang dipimpin oleh pejabat kepada daerah tersebut. Terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepada daerah berimplikasi pada tidak dapatnya pejabat untuk membuat kebijakan strategis menyangkut kepentingan daerahnya tanpa terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut tentu dapat mengakibatkan terjadinya stagnasi pemerintahan akibat tersendatnya jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, dengan besarnya kontrol yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bertentangan dengan prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang seharusnya dilaksanakan secara seluas-luasnya sebagaimana yang telah disebutkan di dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan hal di atas maka tulisan ini bermaksud untuk mengupas problematika yang terdapat di dalam penetapan pejabat kepada daerah sebagai mekanisme yang dipilih oleh pemerintah untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan pelaksanaan pilkada pada tahun 2022 serta 2023 mendatang.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan mengkaji problematika yang terdapat di dalam penunjukan pejabat kepada daerah sebagai mekanisme yang dipilih oleh pemerintah untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan pelaksanaan pilkada. Penelitian ini nantinya akan memfokuskan kajiannya untuk melihat apakah mekanisme penunjukan kepada daerah telah sejalan dengan nilai-nilai demokrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji problematika yang ada dengan menggunakan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia dan nilai-nilai demokrasi. Bahan yang digunakan dalam penelitian ini nantinya akan diambil baik dari peraturan hukum terkait, buku, jurnal, dokumen, serta hasil penelitian lain yang relevan dengan topik permasalahan dalam tulisan ini.

Rumusan Masalah

Mengacu pada problematika sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang akan menjadi fokus kajian dari tulisan ini adalah apa saja problematika yang muncul akibat dipilihnya mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah? Apa saja parameter demokrasi dalam menilai penunjukan pejabat kepala daerah? Dan bagaimana konsep ideal dalam penunjukan pejabat kepala daerah?

Pembahasan

Hakekat Demokrasi dan Prinsip-Prinsip Demokrasi

Istilah demokrasi bersumber dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang memiliki makna rakyat dan *kratos* yang memiliki makna pemerintahan, sehingga demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat dan diperuntukkan untuk rakyat, sehingga legitimasi pemerintah didasarkan pada kemauan rakyat. Sidney Hook mendefinisikan demokrasi dengan pemerintahan yang dalam pengambilan keputusan-keputusan dan kebijakan didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Jadi, sebuah negara yang menganut konsep

demokrasi dalam proses penyelenggaraannya didasarkan pada kehendak serta kemauan rakyat.⁶

Andrew Haywood mnegartikan demokrasi dengan suatu sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada rakyat untuk memerintah diri mereka sendiri secara langsung, suatu sistem kekuasaan yang memberikan jaminan atas perlindungan hak-hak dan kepentingan kelompok minoritas melalui pengawasan dan pemeriksaan yang ditujukan pada kekuasaan mayoritas serta suatu sistem pengambilan keputusan yang bertolak pada prinsip aturan mayoritas, hingga suatu cara dalam proses pengisian jabatan publik dengan kompetisi untuk meraih suara rakyat. Sehingga dalam hal ini, sejatinya demokrasi merupakan suatu alat yang digunakan untuk menegakkan kedaulatan rakyat demi terciptanya kebijakan negara yang berpihak dan mensejahterakan rakyat.⁷

Mengacu pada pengertian di atas, maka nilai penting dari konsep demokrasi adalah adanya kontribusi rakyat dalam pengambilan kebijakan, sehingga apapun yang hendak dilakukan oleh negara maka rakyat harus dilibatkan di dalamnya. Pemikiran yang demikian membawa konsekuensi bahwa apabila rakyat tidak dilibatkan dalam penepatan atau pembuatan keputusan maupun kebijakan maka hal tersebut telah menyalahi esensi dari demokrasi, karena sejatinya roh dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Selain itu, konsep demokrasi memuat juga di dalamnya nilai-nilai persamaan, perlindungan hak asasi manusia, serta penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan yang diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁸

Suatu negara yang dijalankan dengan konsep demokrasi ditunjukkan dengan beberapa indikator yang dapat ditemui dalam penyelenggaraan suatu negara, Lyman Tower S memaparkan poin-poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi yang meliputi :

- a. *Citizen involvement in policital dicision making*
- b. *Some degree of equality among citizens*
- c. *Some degree of liberty or freedom granted to or retined by citizens*
- d. *A system of representation*

⁶ Nukhthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Negara Hukum*, Cet. 1, hlm. 60.

⁷ In'amul Musthoffa, dkk, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2016), hlm. 7.

⁸ *Ibid.* Hlm. 61.

e. *An electoral system majority role*⁹

Selain itu, mengacu kepada hasil konferensi International Commission of Jurist yang dilakukan di Bangkok pada tahun 1965 menyatakan bahwa dalam pemerintahan demokratis selain menekankan pada pengakuan terhadap hak-hak politik yang dimiliki setiap warga negara, namun juga mengakui adanya hak-hak sosial dan ekonomi yang dimiliki oleh setiap warga negara. Hasil konferensi tersebut telah merumuskan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintahan yang demokratis di bawah sistem rule of law yang meliputi :

- a. Perlindungan konstitusional
- b. Lembaga peradilan yang independen
- c. Pemilihan umum yang bebas
- d. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat
- e. Kebebasan berserikat
- f. Pendidikan kewarganegaraan¹⁰

Robert Dahl mensyaratkan setidaknya terdapat delapan hal yang mencerminkan demokrasi, yang meliputi :

- a. Kebebasan berserikat
- b. Kebebasan berekspresi
- c. Hak dipilih dan memilih
- d. Kesempatan yang sama untuk menempati jabatan-jabatan publik
- e. Hak untuk seorang pemimpin politik untuk turut serta dalam pentas politik serta mendapatkan dukungan atau memberi dukungan
- f. Keberadaan sumber-sumber informasi yang berlebih
- g. Pemilu yang bebas dan adil
- h. Pembuatan kebijakan yang didasarkan pada suara rakyat.¹¹

Berdasarkan berbagai indikator dari suatu pemerintahan yang dijalankan dengan menggunakan prinsip demokrasi sebagaimana yang diungkapkan oleh berbagai ahli di atas, dapat diketahui bahwa keterlibatan masyarakat melalui partisipasinya merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari demokrasi, bahkan partisipasi masyarakat menjadi salah satu faktor penting yang menentukan kualitas suatu demokrasi. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan maka semakin tinggi kualitas demokrasi dalam negara tersebut. Begitu juga sebaliknya, partisipasi yang

⁹ *Ibid.*, hlm. 69

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 176-177.

rendah dari masyarakat menunjukkan kualitas demokrasi yang dijalankan dalam negara tersebut juga rendah. Peters dalam kajiannya menyatakan bahwa partisipasi yang luas dari masyarakat bisa tumbuh subur jika dalam proses pengambilan kebijakan, proses negosiasi lebih diutamakan dan ditekankan dibandingkan melalui jalan hierarki dan teknokrasi. Sehingga yang dapat menentukan kualitas dari suatu partisipasi adalah kualitas pengambilan keputusan dari kebijakan-kebijakan yang telah dibuat.¹²

Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya bahwa penetapan terhadap pejabat kepala daerah merupakan hak prorogatif dari Presiden dan Menteri dalam Negeri. Sehingga dalam dalam hal ini partisipasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di negara Indonesia terabaikan. Hal tersebut sudah barang tentu bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia serta bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Salah satu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang disimpangi oleh proses rekrutmen pejabat kepada daerah yang ada pada saat ini adalah melibatkan partisipasi masyarakat.

Pelibatan partisipasi masyarakat merupakan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sekaligus esensi dari sebuah demokrasi. Konsekuensi yang harus diterima apabila suatu kebijakan diambil dengan tidak melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya, maka kebijakan tersebut telah bertentangan dengan konsep demokrasi. Berkaitan dengan penunjukan pejabat kepada daerah, hingga saat ini tidak ditemukan satu norma hukum yang memuat atau mengharuskan pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses penetapan pejabat kepala daerah. Padahal partisipasi politik dari masyarakat merupakan suatu hak yang mesti diberikan kepada rakyat agar rakyat turut serta mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai pemenuhan terhadap nilai-nilai kedaulatan rakyat yang ideal.

Sejatinya keberadaan partisipasi serta tingkat partisipasi masyarakat dalam suatu pemerintahan yang dijalankan dengan mengguakan prinsip demokrasi merupakan salah satu instrumen untuk memperoleh legitimasi masyarakat. Terdapat tiga unsur utama yang dapat digunakan untuk

¹² In'amul Musthoffa, dkk, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, hlm. 9

mengukur apakah suatu pemerintahan memiliki legitimasi atau tidak. *Pertama*, adanya persetujuan dari masyarakat. Meski masyarakat tidak memberikan persetujuan secara eksplisit, namun masyarakat dapat memberikan persetujuan secara implisit yakni ketika masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan politik atau dalam proses pengambilan keputusan dalam proses penyelenggaraan negara.¹³ Berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah yang secara nyata telah mengabaikan partisipasi masyarakat, penulis dalam hal ini dengan mengacu pada penjelasan di atas dapat berkesimpulan bahwa pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri nantinya tidak akan memiliki legitimasi karena tidak ada persetujuan masyarakat di dalamnya. Meskipun di satu sisi penunjukan pejabat kepala daerah tersebut secara parsial dapat dikatakan telah memiliki legitimasi karena dijalankan dengan mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku, namun pada dasarnya hal tersebut tidaklah memiliki legitimasi secara penuh karena tidak adanya partisipasi masyarakat yang mengarah pada persetujuan masyarakat. Hal tersebut diperkuat dengan apa yang disampaikan oleh Rousseau yang menyatakan bahwa pemerintah yang memiliki legitimasi adalah pemerintah yang dijalankan dengan berdasarjan 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.¹⁴ *Kedua*, adanya proses kompromi, negosiasi, serta konsiliasi. *Ketiga*, adanya kesesuaian antara input yang diberikan oleh masyarakat dengan hasil yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Tidak terbatas pada hal tersebut. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah juga tidak dilibatkan dalam proses rekrutmen pejabat kepada daerah. Sehingga mekanisme penetapan pejabat kepada daerah yang ada pada saat ini sangat sarat akan kepentingan elit politik di pusat dan tidak mengindahkan partisipasi masyarakat di dalamnya. Padahal, rakyat di daerah tersebut yang nantinya akan merasakan dampak dari penetapan pejabat kepada daerah secara langsung. Maka dalam hal ini, proses penunjukan pejabat kepala daerah dengan tidak melibatkan

¹³ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁴ Andrew Heywood, Pengantar Teori Politik, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 215.

partisipasi masyarakat di dalamnya hanyalah sebuah kebijakan dari pemerintah yang bersifat elitis dan secara nyata telah mengabaikan nilai-nilai demokrasi.

Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat sejatinya juga telah melanggar amanat konstitusi yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang pada intinya menempatkan kedaulatan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi dalam proses penyelenggaraan negara. Selain itu, tertutupnya ruang partisipasi masyarakat juga secara nyata telah melanggar hak konstitusional warga negara yang telah diadopsi di dalam Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang pada intinya memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengambil peran dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam hal ini adalah menetikan pemimpin serta pejabat yang akan memimpin daerahnya.

Dampak yang dapat ditimbulkan dengan tidak adanya pelibatan partisipasi masyarakat secara langsung atau pelibatan DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat dalam proses penetapan pejabat kepada daerah adalah munculnya disharmonisasi antara penyelenggara pemerintah daerah. Disharmonisasi tersebut dapat saja terjadi karena tidak adanya kesesuaian pejabat kepada daerah yang diinginkan oleh DPRD maupun rakyat setempat dengan yang diinginkan oleh pemerintah pusat yang berujung pada penolakan oleh masyarakat tersebut. Dalam hal ini tentu penyelenggaraan otonomi daerah akan terganggu sehingga tujuan otonomi daerah untuk memberikan pelayanan yang lebih dekat kepada masyarakat tidak akan terwujud.

Di samping itu, dengan kewenangan penetapan pejabat kepala daerah yang diberikan kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri serta terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah menunjukkan betapa besarnya kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah nantinya. Besarnya kontrol dari pemerintah pusat juga dapat dilihat dari ketentuan Pasal 132A ayat (2) PP. No. 49 Tahun 2008 yang pada intinya menyatakan bahwa larangan-larangan yang diberlakukan untuk pejabat kepala daerah atau pelaksana tugas yang terdapat di dalam Pasal 132A ayat (1) aturan yang sama dapat disampingkan setelah memperoleh persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut sudah barang tentu bertentangan dengan

prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya dan bertanggungjawab sebagaimana yang diamanatkan konstitusi di dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Selain itu, jika ditelisik lebih jauh lagi konsep otonomi daerah sejatinya dirancang untuk meningkatkan kemandirian daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Bahkan hal tersebut juga yang menjadi penekanan dari otonomi daerah di samping tidak adanya intervensi dari pemerintah pusat.

Besarnya kontrol dari pemerintah pusat dan terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepada daerah akan berdampak pada terganggunya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam hal ini pejabat kepala daerah tidak akan dapat membuat kebijakan strategis menyangkut urusan di daerahnya, sedangkan dinamika serta perkembangan persoalan di tengah masyarakat terus berkembang dengan pesat yang tidak jarang memerlukan pengambilan keputusan yang cepat guna menyelesaikan persoalan akibat gejolak di tengah-tengah masyarakat. Dengan kurun waktu menjabat selama kurang lebih dua tahun, penyelenggaraan otonomi di daerah terancam mengalami stagnasi pemerintahan akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Soni Sumarsono yang menyatakan bahwa dengan kewenangan yang terbatas pejabat 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. Di samping itu, segala urusan mengenai perizinan akan bertumpuk di pusat, dalam hal ini adalah Kemendagri. Dengan demikian maka keinginan untuk memperkuat otonomi daerah tidak akan terwujud dan mengembalikan bentuk pemerintahan pada bentuk yang sentralistik.¹⁵

Selain itu, problematika lain yang muncul dari adanya penunjukaka pejabat kepala daerah ini adalah telah menghidupkan kembali dwi fungsi ABRI. Hal tersebut sudah barang tentu bertentangan dengan ketentuan hukum yang ada di Indonesia. Hukum di Indonesia telah secara tegas melarang setiap

¹⁵ Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah", *Jurnal Sains, Sosial, dan Humaniora*, Vol. 2, No. 2, (2022), hlm. 71.

anggota TNI dan POLRI aktif untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi dalam lingkup jabatan sipil. Hal ini telah termaktub di dalam Pasal 109 UU. No. 5 Tahun 2014 tentang ASN yang diperkuat dengan Putusan MK No. 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan bahwa TNI dan POLRI tidak diperkenankan menjadi pejabat kepala daerah sebelum mengundurkan diri dari keanggotaannya sebagai TNI dan POLRI. Namun pada faktanya ketentuan tersebut disimpangi dengan adanya anggota TNI aktif yang menjabat sebagai pejabat kepala daerah, seperti Brigjen Adi Chandra As'addudin yang menduduki pejabat Bupati Seram bagian barat.

Parameter Demokrasi dalam Menilai Penunjukan Pejabat Kepala Daerah

A. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penunjukan Pejabat Kepala Daerah

Telah banyak disebutkan dalam pemaparan sebelumnya bahwa partisipasi masyarakat menjadi suatu hal yang penting dalam pelaksanaan demokrasi bahkan keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Partisipasi sendiri dapat diartikan dengan keterlibatan warga negara atau masyarakat kaitannya dalam menentukan berbagai keputusan yang berdampak pada kehidupan masyarakat.¹⁶ Berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah, partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam hal ini adalah partisipasi politik. Partisipasi politik merupakan aktivitas individu maupun kelompok yang turut serta secara aktif dalam kehidupan politik suatu negara melalui keikutsertaannya dalam proses pemilihan pemimpin negara baik secara langsung maupun tidak langsung yang hal tersebut dapat mempengaruhi pemerintah dalam proses pengambilan serta penetapan suatu kebijakan.¹⁷ Definisi yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Herbert, yang mengartikan partisipasi politik dengan aktivitas cuma-cuma yang berasal dari warga negara dalam bentuk keikutsertaannya dalam proses pemilihan pejabat publik dan pembuatan kebijakan umum baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁸

¹⁶ Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1999), hlm. 140.

¹⁷ Mashuri, "Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi", *Jurnal Kewirausahaan*, Vol. 13, No. 2, (Juli-Desember, 2014), hlm. 180.

¹⁸ Mariam Budiarto, *Pusat-Pusat Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 2.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam suatu negara yang menganut konsep demokrasi tidak terlepas dari makna demokrasi itu sendiri. Demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Sebagai konsekuensinya, maka setiap keputusan yang hendak diambil oleh pemerintah mengharuskan adanya peran masyarakat di dalamnya. Melalui partisipasi inilah setiap warga negara didorong untuk menyampaikan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat itu sendiri. Keberadaan partisipasi dalam hal ini adalah untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah telah mencerminkan aspirasi masyarakat. Selain itu, tujuan partisipasi juga untuk mempertemukan berbagai kepentingan yang ada dalam suatu perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat memberikan kepuasan bagi seluruh pihak dan berbagai pihak yang ada terlibat dalam permusannya.

Partisipasi merupakan suatu hal yang berhubungan erat dengan demokrasi. Dalam sebuah negara demokrasi keberadaan partisipasi dari warga negaranya menjadi sebuah tolak ukur keberhasilan sistem politik yang dijalankan dalam suatu negara. Semakin banyak warga negara yang turut serta memberikan suaranya dalam proses pengambilan kebijakan maka tingkat keberhasilan sistem politik dalam negara tersebut semakin tinggi. Begitu juga sebaliknya apabila keterlibatan masyarakat sangat rendah maka tingkat keberhasilan sistem politiknya juga semakin rendah.¹⁹ Hal yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Merphin Panjaitan yang menyatakan bahwa demokrasi berhubungan dengan tingkat partisipasi dari masyarakat, semakin tinggi partisipasi masyarakat maka semakin baik kualitas demokrasi dari suatu negara.²⁰

Dalam proses penunjukan dan rekrutmen pejabat kepala daerah, tidak ditemukan sama sekali materi hukum yang memuat dan mengharuskan adanya keterlibatan masyarakat melalui partisipasi dalam proses rekrutmen tersebut. kewenangan penunjukan pejabat kepala daerah yang sepenuhnya menjadi wewenang dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri tentu telah

¹⁹ Mashuri, "Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi", Jurnal Kewirausahaan, Vol. 13, No. 2, (Juli-Desember, 2014), hlm. 180.

²⁰ Merphin Panjaitan, *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*, (Jakarta: 2001), hlm. 8.

menutup kemungkinan adanya partisipasi masyarakat untuk masuk dan mempengaruhi keputusan yang nantinya akan diambil oleh pemerintah. sementara itu, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa keberadaan partisipasi tidak lain adalah untuk memastikan setiap kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah telah sejalan dengan keinginan masyarakat. Selain itu, masyarakat daerah merupakan pihak yang akan merasakan pihak yang nantinya akan merasakan dampak secara langsung dari penunjukan pejabat kepala daerah. Maka sudah seharusnya masyarakat dilibatkan dalam proses ini. Sehingga penunjukan pejabat kepala daerah ini secara nyata telah menyimpangi prinsip demokras.

B. Legitimasi Masyarakat dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah

Secara bahasa legitimasi berasal dari bahasa latin, yakni *lex* yang memiliki arti hukum.²¹ legitimasi dapat diartikan sebagai penerimaan serta pengakuan yang diberikan oleh masyarakat kepada seorang pemimpin untuk memerintah, membentuk, serta menjalankan suatu keputusan politik.²² Definisi lain mengungkapkan bahwa legitimasi merupakan sifat yang memberikan dukungan kepada segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Melalui legitimasi ini pemerintah memiliki hak untuk membentuk serta membuat suatu kebijakan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakan dan mematuhi kebijakan tersebut.²³

Berbicara mengenai legitimasi erta kaitannya dengan keabsahan. Maka dalam hal ini konsep legitimasi berhubungan dengan konsep kekuasaan dan kewenangan yang menitikberatkan pada hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin, dalam hal ini adalah rakyat. Terkait dengan hubungan tersebut maka yang menjadi titik tekan adalah keabsahan. Keabsahan suatu kekuasaan sangat bergantung kepada sikap masyarakat terhadap kekuasaan tersebut.²⁴ Apabila masyarakat menerima dan mengakui kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh seorang pemimpin maka dapat diartikan kekuasaan tersebut telah mendapatkan legitimasi dari masyarakat. sehingga dapat disimpulkan bahwa

²¹ Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm. 248.

²² *Ibid.*

²³ Yusa Djoyohandi, *Pengantar Ilmu Politik*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 21.

²⁴ Andrew Heywood, *Pengantar Teori Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 138.

hanya masyarakat yang dapat memberikan legitimasi terhadap suatu kekuasaan.

Dalam tataran praktk di negara-negara yang menganut konsep demokrasi modern, keabsahan dari suatu kekuasaan diperoleh dan diperbarui melalui jalan pemilu. Dengan keberadaan pemilu maka masyarakat dapat menyalurkan partisipasi politiknya sehingga kekuasaan yang nantinya dijalankan telah secara tegas mendapatkan penerimaan dan pengakuan dari masyarakat karena masyarakat terlibat dalam proses pemilu tersebut. Maka dalam hal ini telah secara jelas dapat diketahui bahwa untuk memperoleh suatu legitimasi diperlukan adanya partisipasi dari masyarakat. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Bentham, 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.²⁵ Sehingga, mengacu pada pendapat di atas dapat dipahami bahwa setiap proses rekrutmen maupun penunjukan pejabat publik harus dilakukan dengan menggunakan suatu instrumen yang dapat menampung aspirasi masyarakat serta mendapatkan persetujuan dari masyarakat.

Kaitannya dengan penunjukan pejabat kepala daerah yang menutup adanya ruang partisipasi masyarakat dengan memberikan kewenangan penunjukan pejabat kapala daerah kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri maka dengan mengacu pada pemaparan di atas penulis dapat berkesimpulan bahwa pejabat kepala daerah yang nantinya terpilih tidaklah memiliki legitimasi dari masyarakat dikarenakan masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penunjukan tersebut dan penting digarisbawahi yang dapat memberikan legitimasi hanyalah masyarakat melalui partisipasi itu sendiri.

C. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Pejabat Kepala Daerah

Pengawasan berasal dari kata “awas” yang memiliki arti penjagaan. Pengawasan seringkali dijumpai dalam bidang ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai bagian dari aktivitas pengelolaan. Dalam Bahasa Inggris,

²⁵ *Ibid.*

pengawasan dikenal dengan istilah *controlling* yang apabila diartikan ke dalam Bahasa Indonesia memiliki arti pengawasan serta pengendalian. Pengendalian sendiri berasal dari kata “kenadali” yang berarti mengarahkan, memperbaiki, meluruskan kegiatan yang salah dan mengembalikannya pada jalan yang benar. Beberapa ahli mengungkapkan bahwa *controlling* memiliki makna yang lebih luas dibandingkan dengan pengawasan. Hal tersebut dikarenakan pengawasan merupakan kegiatan yang hanya meliputi kegiatan pengawasan, dalam arti hanya melihat suatu kegiatan dengan seksama dan kemudian melaporkan hasil pengawasan tersebut. Sedangkan *controlling* mencakup kegiatan pengawasan dan pengendalian, dalam arti di samping melakukan pengawasan *controlling* juga melakukan tindakan pengendalian dengan memberikan arahan terhadap suatu yang salah agar kembali kepada jalan yang benar. Namun, terdapat juga beberapa ahli yang menyamakan makna *controlling* dengan pengawasan.²⁶

Henry Fayol mendefinisikan pengawasan dengan “*Control consist verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles establish. It has objected to pint out weaknesses adn errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates erverything, people action*”. (Pengawasan merupakan kegiatan pengujian untuk mengetahui apakah suatu kegiatan berlangsung sesuai dengan instruksi yang telah diberikan atau tidak. Hal tersebut dilakukan dalam rangka untuk mengetahui kesalahan serta kelemahan untuk kemudian diperbaiki dan tidak terulang kembali di kemudian hari).²⁷ Sujamto mengartikan pengawasan dengan setiap kegiatan yang bertujuan untuk mengetahui serta memberikan penilaian yang sebenarnya terhadap suatu pelaksanaan tugas serta kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.²⁸ Sedangkan Ridwan mendefinisikan pengawasan dengan kegiatan yang meliputi pemantauan, pemeriksaan, serta penilaian oleh pihak yang berwenang terhadap tindakan

²⁶ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pmerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta Kerja, 1994), hlm. 18.

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Derah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 103.

²⁸ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 19

hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dengan tujuan untuk menghindari adanya pelanggaran hukum.²⁹

Dalam bidang hukum administrasi, pengawasan meliputi pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah serta pengawasan yang ditujukan kepada pemerintah. pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terbagi ke dalam pengawasan intern dan ekstern. Pengawasan intern merupakan pengawasan yang ditujukan kepada tindakan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan tersebut. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang yang ditujukan kepada aktivitas warga negara kaitannya dengan pelaksanaan norma. Selain adanya pengawasan oleh pemerintah, terdapat juga pengawasan yang ditujukan kepada pemerintah, pengawasan ini dapat meliputi pengawasan oleh masyarakat, pers, pengawasan politik, dan pengawasan hukum.³⁰

Berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan penjabat kepala daerah, bahwa pengawasan tersebut secara umum dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Hal tersebut berdasarkan pada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan oleh pemerintah pusat dalam hal ini bertujuan untuk memelihara keserasian antara pemerintah pusat dengan daerah demi terwujudnya kesatuan negara. Sehingga dalam hal ini, secara umum adanya pengawasan terutama terhadap aktivitas pemerintahan daerah merupakan akibat dari dianutnya konsep negara kesatuan. Bagir Manan menyebutkan bahwa prinsip yang termuat di dalam konsep negara kesatuan adalah bahwa pemerintah pusat memiliki wewenang untuk campur tangan secara intensif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut bertujuan untuk menjamin keutuhan negara, pelayanan yang sama terhadap semua rakyat, serta mewujudkan keserasian dalam tindakan dan peraturan.³¹

²⁹ Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 58.

³⁰ *Ibid.*, hlm.60-61.

³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 103.

Selain pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat yang sama-sama dari lingkup eksekutif, pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pejabat kepala daerah juga dilakukan oleh DPRD baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Pengawasan tersebut sebagai imbas dari adanya fungsi pengawasan yang melekat pada DPRD. Namun dalam hal ini dibutuhkan adanya pengawasan oleh masyarakat untuk menjamin bahwa setiap tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pejabat kepala daerah selaras dengan kepentingan dan kehendak masyarakat. Pengawasan tersebut menjadi penting untuk dilakukan mengingat penunjukan pejabat kepala daerah merupakan hak sepenuhnya yang dimiliki oleh presiden dan menteri dalam negeri, sehingga untuk menghindari adanya intervensi yang besar dari pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan ini penting untuk dilakukan.³²

D. Pertanggungjawaban Pejabat Kepala Daerah Kepada Masyarakat

Pertanggungjawaban berawal dari kata tanggung jawab yang memiliki arti kondisi yang mengharuskan untuk menanggung segala sesuatunya (jika ada sesuatu hal, dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan lain sebagainya). Dalam dunia hukum, pertanggungjawaban dikenal dengan istilah *liability* dan *responsibility*. Dalam tataran praktik, istilah tersebut mengacu pada pertanggungjawaban hukum, yakni tanggung gugat yang muncul dikarenakan adanya kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum. Sedangkan istilah *responsibility* mengarah pada pertanggungjawaban politik. Dalam ensiklopedia administrasi, *responsibility* merupakan suatu kewajiban bagi seseorang untuk melakukan apa yang sudah diwajibkan kepadanya secara sepantasnya. Selain itu, pertanggungjawaban juga memiliki arti meskipun seseorang dibebaskan melakukan suatu tugas yang telah diberikan kepadanya, akan tetapi dia tidak diperkenankan membebaskan diri dari dampak maupun akibat yang ditimbulkan dari kebebasannya dalam berbuat tersebut dan dia dapat dituntut untuk melakukan secara sepantasnya apa yang telah diwajibkan kepadanya.³³

³² Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024", Tesis Universitas Islam Indonesia (2022), hlm. 224-226.

³³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 318-321.

Dalam negara hukum yang demokratis, pertanggungjawaban muncul dalam dua aspek, yakni aspek hukum dan aspek politik. Dalam aspek hukum, pertanggungjawaban menitikberatkan pada penilaian antara kesesuaian dan ketidaksesuaian tindakan dengan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan wewenang yang dilakukan dalam proses peradilan. Sedangkan pertanggungjawaban politik dilaksanakan dengan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Pertanggungjawaban politik tersebut penting untuk dilakukan mengingat kewenangan yang diperoleh oleh seorang pejabat berasal dari rakyat itu sendiri yang diwujudkan dalam bentuk peraturan.³⁴

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pejabat kepala daerah, telah disebutkan di dalam Pasal 132 ayat (3) PP. No. 6 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa pejabat gubernur bertanggungjawab kepada presiden dengan melalui menteri dalam negeri, sedangkan pejabat bupati dan walikota bertanggungjawab pada menteri dalam negeri. Hal tersebut selaras dengan proses penunjukan pejabat kepala daerah sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa kewenangan penunjukan pejabat kepala daerah menjadi wewenang presiden untuk pejabat gubernur dan menteri dalam negeri untuk pejabat bupati dan wali kota.

Berkaca pada hal tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pejabat kepala daerah hanya memiliki keharusan untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada presiden dan menteri dalam negeri. Hal ini berbeda dengan kepala daerah definitif yang memiliki keharusan untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat daerah. Maka dalam hal ini penting kiranya pejabat kepala daerah juga diharuskan untuk menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPRD sebagai representasi dari rakyat di samping menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada presiden dan menteri dalam negeri. Hal tersebut dikarenakan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah merupakan kewenangan yang berasal dari undang-

³⁴ Ridwan, "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", Jurnal Hukum. No. 22, Vol. 10, (2003), hlm. 36.

undang yang merupakan manifestasi dari kehendak rakyat yang berbentuk peraturan.³⁵

Konsep Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Ketentuan hukum yang menjadi dasar penunjukan pejabat kepala daerah tidak mengatur sama sekali yang mengharuskan adanya pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah baik secara langsung ataupun melalui DPRD sebagai representasi dari rakyat. Sehingga hal tersebut telah menyimpangi prinsip-prinsip demokrasi. Selain itu, hal tersebut juga telah menunjukkan bahwa penunjukan pejabat kepala daerah ini bersifat elitis dan menutup peluang adanya partisipasi masyarakat di dalamnya.

Maka dari itu, mekanisme yang dinilai tepat kaitannya dengan penunjukan pejabat kepala daerah adalah dengan melibatkan DPRD serta unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik. Konsep uji publik yang digunakan adalah dengan menggunakan konsep yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Uji publik sendiri meliputi uji kompetensi dan integritas yang dilakukan oleh panitia uji publik yang sifatnya mandiri dan dibentuk oleh pimpinan DPRD provinsi ataupun kabupaten bersama dengan kepala daerah definitif. Panitia tersebut di dalamnya mencakup unsur akademisi dan tokoh masyarakat yang memiliki tugas untuk merekomendasikan bakal calon pejabat gubernur, bupati, walikota kepada DPRD dan kepala daerah definitif untuk dibahas bersama. Hasil pembahasan tersebut, kemudian dikirimkan kepada menteri dalam negeri untuk ditetapkan.³⁶

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa pemilihan penunjukan pejabat kepala daerah dengan mekanisme rekrutemn yang ada sebagai pilihan untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023 mengandung berbagai problematika.

³⁵ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024", Tesis Universitas Islam Indonesia (2022), hlm. 232-233.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 280-282.

Problematika tersebut di antaranya adalah tidak adanya pelibatan partisipasi rakyat ataupun DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat di daerah dalam proses rekrutmen pejabat kepala daerah. Hal tersebut pada kenyataannya telah melanggar nilai-nilai demokrasi, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, hak konstitusional warga negara serta amanat konstitusi yang terdapat di dalam UUD 1945. Problematika tersebut juga dapat memicu terjadinya disharmonisasi di antara penyelenggara pemerintahan daerah. Problematika lain yang muncul adalah besarnya kontrol dari pemerintah pusat dan terbatasnya kewenangan dari pejabat kepada daerah yang juga bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya dan bertanggungjawab. Problem tersebut dapat saja memicu terjadinya stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, selain itu penunjukan pejabat kepala daerah ini juga telah menghidupkan kembali dwi fungsi ABRI.

Berdasarkan pembahasan disimpulkan juga bahwa penunjukan pejabat kepala daerah tidak memenuhi parameter demokrasi dalam menilai penunjukan pejabat kepala daerah mulai dari partisipasi masyarakat dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah, legitimasi masyarakat dalam penunjukan pejabat kepala daerah, pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan tugas dan wewenang pejabat kepala daerah, dan pertanggungjawaban pejabat kepala daerah kepada masyarakat. Selain itu konsep ideal dalam penunjukan pejabat kepala daerah adalah dengan melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat dan unsur masyarakat melalui uji publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, F. (2019). *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thada Media.
- Budiarmo, M. (2000). *Pusat-Pusat Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Djoyohandi, Y. (2012). *Pengantar Ilmu Politik*. Depok: Rajawali Pers.
- Hakim, A. A. (2011). *Negara Hukum dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Heywood, A. (2018). *Pengantar Teori Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huda, N. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusamedia.
- in'amul Musthoffa, A. S. (2016). *Konsep Memperdalam Demokrasi*. Malang: Intrans Publishing.
- Juhir, V. M. (1994). *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kurde, N. A. (2005). *Telaah Kritis Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Mashuri. (2014). Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi . *Kewirausahaan*, 180.
- Panjaitan, M. (2001). *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*. Jakarta.
- Rahmadanirwati, D. (2018). Implementasi Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah Sumatera. *Ilmiah Pendidikan Scholactic*, 45.
- Ridwan. (2003). Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Prespektif Hukum Administrasi Negara. *Hukum*, 36.
- Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ridwan. (2019). *Urgensi Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Rohaniah, E. d. (2011). *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intrans Publishing.
- Subakti, R. (1999). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia .
- Sujamto. (1983). *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Usman, S. (2022). Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. *Sians, Sosial, dan Humaniora*, 71.