



**POLITIK HUKUM PENGANGKATAN PENJABAT (PJ)
KEPALA DAERAH DI ACEH BERDASARKAN PRINSIP
DEMOKRASI**

***LEGAL POLITICS OF APPOINTMENT OF REGIONAL HEADS
(PJ) IN ACEH BASED ON DEMOCRATIC PRINCIPLES***

Ema Sinlis Junita Br. Sitepu¹, Mukhlis², Yusrizal³

¹Mahasiswa Program Studi Magister Hukum Universitas Malikussaleh

^{2,3}Dosen Program Magister Hukum Universitas Malikussaleh
(ema.227410101026@mhs.unimal.ac.id)

Abstrak

Pemilihan umum dilakukan secara serentak pada tahun 2024, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia maka diangkat penjabat kepala daerah. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh adalah implementasi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, data diperoleh dari data primer, sekunder dan tersier serta akan di analisis, kemudian hasil penelitian akan disusun secara sistematis untuk memperoleh kejelasan dari permasalahan yang diteliti. Hasil penelitian menjelaskan bahwa politik hukum pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh adalah implementasi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Adapun ditinjau dari karakteristik konfigurasi politik, pengangkatan Penjabat Kepala Daerah ini tergolong pada kategori konfigurasi politik ortodoks, karena pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dilakukan tidak melalui proses yang demokratis. Implikasi hukum terhadap pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh menyebabkan pengangkatan dilakukan melalui penentuan dari pemerintah pusat (Presiden dan Mendagri), tanpa adanya pedoman khusus, sehingga mengakibatkan pengangkatan secara tertutup dan tanpa adanya partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pengangkatan, Penjabat, Kepala Daerah

Abstract

General elections will be held simultaneously in 2024, to fill the vacancy in the position of regional head in Indonesia, an acting regional head will be appointed. The appointment of Acting Regional Heads in Aceh is an implementation of Law Number 10 of 2016 and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This type of research is normative legal research, with a statutory regulation approach, data is obtained from primary, secondary and tertiary data and will be analyzed, then the research results will be compiled systematically to obtain clarity on the problems studied. The research results explain that the legal politics of appointing Acting Regional Heads in Aceh is the implementation of Law Number 10 of 2016 and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. In terms of the characteristics of the political configuration, the appointment of the Acting Regional Head falls into the category of orthodox political configuration, because the appointment of the Acting Regional Head was not carried out through a democratic process. The legal implications for the appointment of Acting Regional Heads in Aceh have resulted in the



appointment being carried out through determination by the central government (President and Minister of Home Affairs), without any specific guidelines, resulting in the appointment being closed and without community participation.

Keywords: Legal Politics, Appointment, Acting, Regional Head

A. PENDAHULUAN

Demokrasi dan kedaulatan rakyat sangat berkaitan erat sehingga tidak dapat terpisahkan dari Negara hukum. Hal ini dikarenakan yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah adalah hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Dalam system pemerintahan yang demokratis pemegang kekuasaan haruslah bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan diperoleh melalui system pemilihan umum yang bebas. Sebagaimana dikutip oleh Nikmatul Huda yang memandang bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu asas Negara hukum. Begitu erat kaitan demokrasi dengan kedaulatan rakyat sehingga terdapat sebutan Negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Maka dalam system pemerintahan yang demokratis, pemegang kekuasaan haruslah yang bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan yang diperoleh melalui system pemilihan umum yang bebas.¹

Pemilihan umum serentak secara nasional di tahun 2024 tengah menjadi isu yang sentral dan sedang marak didiskusikan. Selain pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan gubernur, bupati dan walikota juga dilangsungkan secara serentak di tahun 2024. Dengan kata lain di tahun 2022 dan 2023 tidak ada dilakukan pemilihan kepala daerah. Hal ini juga diatur pada 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 yang berbunyi “pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia secara nasional diadakan serentak pada tahun 2024”.

¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 19.



Penundaan pilkada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya masa transisi yang cukup panjang, dan sebagian besar daerah otonom mengalami kekosongan jabatan kepala daerah untuk jangka waktu yang relative lama yaitu 2 sampai 3 tahun hingga pilkada serentak 2024 dilaksanakan. Untuk menghindari stagnansi pemerintahan karena adanya penundaan pilkada di tahun 2022 dan 2023 tersebut diperlukan suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Pengisian jabatan Negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur penting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh Penjabat Negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Begitu pentingnya peran Penjabat Negara karena jabatan tersebut menjadi actor penting yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan Negara tersebut dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.²

Pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi menjelang Pilkada serentak 2024 dilakukan dengan menggunakan mekanisme pengangkatan yang dilakukan oleh Presiden dengan mendasarkan atas usulan dari Menteri Dalam Negeri. Pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 86 ayat (2) yaitu bahwa apabila Gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Gubernur, Presiden menetapkan Penjabat Gubernur atas usul Menteri dan pada ayat (3) dinyatakan bahwa apabila Bupati atau Walikota diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Bupati/Walikota, maka Menteri menetapkan Penjabat Bupati atau Walikota atas usul Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Penjabat kepala daerah meskipun hanya menjabat untuk sementara waktu, jabatan tersebut pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah definitif sehingga jika dilihat secara normatif ia memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif. Seorang penjabat kepala daerah, meskipun ia ditunjuk dan

² Ahmad Marwi, Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 3, Desember 2016, hlm. 542.



diangkat oleh pemerintah pusat, namun pejabat kepala daerah akan bertindak sebagai pemimpin daerah dalam posisi tertinggi untuk melanjutkan kepemimpinan suatu daerah bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian pejabat juga memikul tugas dan tanggung jawab kepala daerah sebagaimana mestinya.

Menurut Akhmad Marwi, tanggung jawab jabatan pejabat kepala daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pemerintahan, akan tetapi pejabat kepala daerah juga memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti halnya kepala daerah definitif. Jika ditinjau dari teori kewenangan, wewenang yang dimiliki pejabat kepala daerah tidak hanya bersifat atributif, akan tetapi pejabat kepala daerah juga memperoleh wewenang delegatif yang diperoleh dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Kewenangannya adalah melakukan tugas-tugas dan tanggungjawab sebagai kepala daerah untuk sesaat atau dalam rentang waktu tertentu yang diperbolehkan undang-undang.³

Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di 271 daerah merupakan suatu kebijakan yang problematik. Hal ini didasari dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak melibatkan partisipasi DPRD maupun masyarakat daerah dalam setiap proses tahapannya, sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan Pejabat publik tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dan syarat demokrasi yakni adanya pemerintahan yang terbatas dan tidak bertindak secara sewenang-wenang dengan senantiasa menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan *atau government or rule by people*.⁴

Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat daerah dapat terlihat didalam Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa presiden menetapkan pejabat gubernur dan menteri dalam negeri menetapkan pejabat bupati/walikota. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden dan menteri dalam negeri.

³ Akhmad Marwi, Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.4, No. 3, 2016, hlm. 544.

⁴ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilih di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.



Dalam ketentuan tersebut sama sekali tidak mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat daerah untuk dapat turut serta dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah, sehingga masyarakat daerah selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat daerah karena hal ini berkaitan dengan prosesi penentuan pemimpin di daerahnya serta berakibat langsung terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi masyarakat daerah secara langsung.

Partisipasi masyarakat daerah dalam penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan suatu hal mendasar dan fundamental yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan Negara demokrasi. Abraham Lincoln dalam pidatonya memberikan basis argumentasi yang kuat terkait demokrasi dengan menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Berdasarkan pernyataan tersebut dalam proses penyelenggaraan Negara demokrasi selayaknya masyarakat diilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan apalagi terhadap pemilihan kepala daerahnya sendiri.⁵

Adanya persyaratan persetujuan yang harus diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, maka setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah akan memakan waktu yang lebih lama. Hal ini jelas akan mengurangi efisiensi pemerintahan dan akan memperlambat pemenuhan kebutuhan masyarakat daerah yang berakibat pada menurunnya kesejahteraan masyarakat daerah serta mengganggu pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah dipaparkan di atas bahwa penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan permasalahan yang sangat penting untuk dibahas. Hal ini didasari karena penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah akan berpengaruh terhadap proses demokratisasi di daerah arena penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah menjadi hak mutlak dari pemerintah pusat yakni Presiden dan Menteri Dalam Negeri tanpa adanya keterlibatan dari masyarakat daerah.

⁵ Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018, hlm. 17.



B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif artinya penelitian hukum yang meletakkan hukum menjadi sebuah konstruksi sistem tata cara. Sistem norma tersebut merupakan tentang asas-asas, istiadat, kaidah berasal regulasi perundangundangan, putusan pengadilan, perjanjian dan doktrin (ajaran).⁶ Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan adalah dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yaitu UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan. Penelitian ini bersifat preskriptif, sifat ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukannya. Argumentasi disini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan penilaian mengenai benar atau salah menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.⁷ Data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer, sekunder dan tersier serta akan di analisis, kemudian hasil penelitian akan disusun secara sistematis untuk memperoleh kejelasan dari permasalahan yang diteliti.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Politik Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh

Politik hukum dalam disiplin ilmu hukum dapat diartikan berbagai makna. Pertama, politik hukum dapat diartikan sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan pelaksanaan ketentuan

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34.

⁷ *Ibid*, hlm. 15.



hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Kedua, politik hukum berfokuskan kepada pembangunan hukum, yaitu tentang menyelidiki peran kelompok-kelompok sosial maupun kepentingannya dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu bangsa. Ketiga, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Keempat, politik hukum memiliki arti sebagai aktivitas memilih dan mekanisme yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Kelima, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dan yang digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang menjadi cita-cita. Keenam, politik hukum diartikan sebagai sesuatu yang tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara. Ketujuh, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *rechtspolitiek*, politik hukum bukan terjemahan dari *rechtspolitiek*, dan politik hukum yang membahas tentang public policy. Dan kedelapan, politik hukum secara sederhana dapat dipahami sebagai arah resmi tentang hukum yang diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.⁸

Pengisian jabatan kepala pemerintahan dapat dilakukan dengan berbagai cara ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang di isi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif. Anehnya pengangkatan jabatan yang diisi di Indonesia saat ini, manakala kepala daerah berhalangan sementara atau tetap justru ditentukan oleh aktor politik dalam hal ini presiden dan menteri dalam negeri untuk Gubernur. Sedangkan Bupati dan Walikota diangkat oleh Gubernur yang juga merupakan aktor

⁸ Eka Nam Sihombing, *Politik Hukum*, Enam Media, Medan, 2020, hlm. 4.



politik. Karena Gubernur juga berasal dari partai politik. Hal ini tentu menimbulkan persoalan hukum, karena telah merusak semangat reformasi untuk mengembalikan demokrasi ditingkat lokal.⁹

Praktik pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sangat erat kaitannya dengan Pilkada serentak. Pemilu serentak 2024 ini nantinya akan menjadi sejarah baru bagi sistem pemilu di Indonesia dikarenakan seluruh kontestan pemilu akan dipilih dalam satu waktu bersamaan di seluruh Indonesia. Konsekuensi dari pelaksanaan pemilu serentak 2024 ini adalah banyak Penjabat/kepala daerah yang notabene jabatan harus selesai dalam jangka waktu 5 tahun, bisa jadi berkurang 1-2 tahun dari masa jabatannya. Kepala daerah yang terpilih di Pilkada serentak 2020 bahkan menjalankan masa jabatannya tidak sampai 4 tahun. Kemudian kepala daerah yang terpilih di Pilkada tahun 2017 mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022. Hal tersebut menjadi polemik karena terjadi kekosongan jabatan yang cukup lama yakni 2 tahun. Sehingga pimpinan tertinggi di daerah akan dipimpin oleh Penjabat birokrasi (ASN) pilihan dari pemerintah pusat yang tidak memiliki ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinya, berbeda dengan hasil pilihan rakyat langsung.¹⁰

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan syarat yang berhak ditunjuk dan diangkat menjadi Pj kepala daerah adalah ASN yang memiliki Jabatan Tinggi Madya (Eselon I) untuk Pj Gubernur dan Jabatan Tinggi Pratama (Eselon II) untuk Pj Bupati/Walikota. Selain syarat tersebut tidak disebutkan syarat, teknis, dan mekanisme yang dilakukan dalam proses penentuan ASN tersebut sampai diangkatnya menjadi Pj kepala daerah yang secara jelas perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dalam kaitan tugas dan tanggung jawabnya untuk mengisi Pj kepala daerah. Oleh karena itu, maka pemerintah pusat melakukan politik hukum untuk melakukan kebijakan, dalam arti memilih dan melaksanakan kebijakan yang dianggap perlu yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan perintah Undang-Undang.

⁹ Dio Ekie Ramanda, Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, No. 3, Juli 2022, hlm. 62.

¹⁰ Gunawan A Tauda, Reformulasi Pengisian Jabatan Anggita Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Melalui Pemilihan Serentak Lokal, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2019, hlm. 129.



Saat menjabat Pj kepala daerah dilakukan monitoring dan pengawasan setiap tiga bulan sekali. Hal ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal yang ditugaskan oleh Mendagri untuk secara khusus melakukan evaluasi terhadap Pj kepala daerah. Evaluasi dan pengawasan dalam kaitannya program-program yang diberikan yang perlu dikerjakan dan untuk mengawal program-program prioritas seperti penanganan stunting, penanganan inflasi, dan lain sebagainya. Jika diketahui berdasarkan evaluasi menunjukkan tren buruk, KKN, dan lain sebagainya maka kapan pun pemerintah pusat dapat mengevaluasi bahkan sampai mengganti.

2. Implikasi Hukum Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh

Pengangkatan penjabat dilakukan ketika kepala daerah definitif dan wakil kepala daerah berhalangan tetap baik karena diberhentikan maupun berhenti karena akan memasuki akhir masa jabatan. Dalam konteks pengangkatan penjabat kepala daerah, kepala daerah definitif tidak akan kembali memegang jabatan yang ditinggalkannya. Meskipun terdapat perbedaan penyebutan, pada dasarnya jabatan tersebut adalah jabatan untuk penjabat pengganti kepala daerah definitif yang sedang berhalangan. Pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi menjelang Pilkada serentak 2024 dilakukan dengan menggunakan mekanisme pengangkatan yang dilakukan oleh Presiden dengan mendasarkan atas usulan dari Menteri Dalam Negeri.¹¹

Pengaturan penunjukan penjabat kepala daerah yang tertuang pada Pasal 86 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa: “Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.” Namun ketentuan tersebut juga diatur khusus terhadap satu kondisi

¹¹ Rais Agil Bahtiar, *Kebutuhan Penjabat dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. 14, No. 8, 2022, hlm. 2.



yaitu di mana kepala daerah definitif sedang diberhentikan sementara yang jika merujuk Pasal 83 ayat (1) UU a quo kepala daerah tersebut diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 tahun.

Tidak dapat dipungkiri kewenangan penunjukan pejabat kepala daerah selama ini memang ada pada pemerintah pusat, namun proses pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi ini tentu tidak dapat menggunakan mekanisme yang sama seperti pengangkatan pejabat ketika kepala daerah definitif sedang cuti kampanye ataupun diberhentikan sementara karena didakwa pidana. Pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan tidak mendasarkan pada aturan khusus yang mengatur tentang pengangkatan pejabat terutama pada masa transisi pra pilkada serentak 2024 mendatang telah memunculkan ragam problematika, seperti tidak terjadi pelibatan masyarakat secara maksimal atau minim partisipasi, serta tidak transparan.

Pejabat yang diangkat tanpa pelibatan masyarakat yang maksimal berdampak pada legitimasinya yang cenderung lemah. Legitimasi dapat diartikan seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan, maupun kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin. Legitimasi diberikan sebelum kekuasaan itu dimiliki oleh pemerintah karena tidak mungkin melakukan suatu perintah tanpa memiliki kewenangan untuk memerintah itu sendiri.¹² Oleh karena itu legitimasi menjadi penting karena ia merupakan salah satu modal utama bagi pemangku kekuasaan dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan adanya legitimasi masyarakat akan memberikan kepercayaan penuh bagi pemimpinnya. Hal ini kemudian menjadi modal bagi pembuat kebijakan dalam menjalankan tugasnya dan akan memberikan pengaruh yang besar bagi kestabilan penyelenggaraan pemerintahan.

Pejabat kepala daerah yang tidak dipilih langsung oleh rakyat tidak memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat. Hal ini memunculkan kekhawatiran

¹² Haldi, dkk., Demokrasi, Keadilan dan Utilitarianisme dalam Upaya Legitimasi Kekuasaan Birokrasi, *Jurnal Dialektika Ilmu Sosial*, Vol. 19, No. 1, 2021, hlm. 2.



akan jabatan yang tidak didedikasikan untuk rakyat, karena mereka ditunjuk oleh pusat sehingga berpotensi terikat pada kepentingan maupun program-program dari pemberi jabatan. Oleh karena itu jika menjabat dalam jangka waktu yang lama dikhawatirkan jabatan tersebut akan lebih mudah diintervensi oleh kekuasaan di atasnya. Pejabat yang diangkat dikhawatirkan akan lebih mementingkan kepentingan pemberi jabatan dibandingkan dengan rakyat yang dipimpinnya.

Penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh pejabat dalam jangka waktu yang lama juga memiliki resiko dalam pelayanan publik. Pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pusat tidak memiliki kewenangan serupa dengan kepala daerah yang memperoleh kursi kepemimpinan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Seperti melakukan mutasi pegawai, melakukan pembatalan perijinan yang dikeluarkan kepala daerah sebelumnya, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan kepala daerah sebelumnya, merumuskan kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan Pejabat sebelumnya, serta merumuskan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan kepala daerah sebelumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (1) dan (2) PP 49 Tahun 2008. Meskipun batasan-batasan ini dapat dikecualikan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, namun pada praktiknya akan terjadi penundaan pelaksanaan kebijakan di daerah dan berpotensi menyebabkan stagnasi pelayanan publik yang kemudian dikhawatirkan akan berdampak pada tidak optimalnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pengangkatan pejabat kepala daerah tidak dapat disamakan dengan pemilihan kepala daerah definitif, namun setidaknya pelibatan masyarakat dan pengangkatan yang transparan harus diupayakan. Partisipasi publik dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat diwujudkan dengan memberi peran kepada masyarakat maupun wakilnya (DPRD) untuk turut serta dalam proses pengangkatan pejabat, mulai dari pengajuan nama-nama calon, pengawasan bersama, monitoring dan evaluasi, penilaian (*assessment*), hingga penunjukan dan pelantikan pejabat. Sementara transparansi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat diwujudkan oleh pemerintah dengan menjalankan proses yang terbuka



dan menyediakan akses informasi yang tidak terbatas kepada publik tentang proses yang dilakukan.

Masa jabatan pejabat kepala daerah selama 2 sampai 3 tahun juga dikhawatirkan akan menimbulkan potensi disalahgunakan sehingga memerlukan pengaturan yang memuat mekanisme pelaksanaan dan pengawasan yang memadai. Selain itu, pengaturan kewenangan pejabat juga harus diatur secara tegas, terutama untuk kebijakan strategis yang berdampak pada daerah, mutasi pegawai, dan tindakan yang dapat menimbulkan tuntutan hukum dan laporan dari masyarakat. Hal ini penting karena jabatan tersebut dijabat untuk jangka waktu yang relatif lama, maka kewenangannya perlu diatur secara jelas agar tidak berpotensi *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan) maupun stagnasi pelayanan. Dengan demikian PP yang memuat mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah harus segera dibentuk/disusun oleh pemerintah sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur secara menyeluruh serta komprehensif yang dapat dijadikan pedoman pengangkatan, supaya pengisian pejabat kepala daerah terhindar dari kepentingan politik tertentu terlebih kepentingan-kepentingan suksesi Pemilu maupun Pilkada mendatang.

Suatu mekanisme yang transparan dan terukur serta jelas mutlak diperlukan untuk menghindari lobi politik dan kepentingan-kepentingan tertentu mengingat kondisi 101 daerah yang akan dipimpin oleh para pejabat yang telah diangkat pada 2022 ini memiliki kondisi yang secara mayoritas belum menggembirakan. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi daerah dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahannya khususnya dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Dengan demikian diharapkan pejabat yang diangkat untuk melanjutkan kepemimpinan daerah-daerah tersebut bebas dari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, serta para pejabat diharapkan mampu bersikap netral dan tidak berpihak.

D. KESIMPULAN



Berdasarkan hasil penelitian serta pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh adalah implementasi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Adapun ditinjau dari karakteristik konfigurasi politik, pengangkatan Penjabat Kepala Daerah ini tergolong pada kategori konfigurasi politik ortodoks, karena pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dilakukan tidak melalui proses yang demokratis. Implikasi hukum terhadap pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Aceh menyebabkan pengangkatan dilakukan melalui penentuan dari pemerintah pusat (Presiden dan Mendagri), tanpa adanya pedoman khusus, sehingga mengakibatkan pengangkatan secara tertutup dan tanpa adanya partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- A. Ubaidillah, et al., 2001, Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education), Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani, Jakarta: IAIN Jakarta Press.
- Adhani Hani. Sengketa Pilkada, 2019, Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, Depok: Rajawali Pers.
- Arifin Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia, 2019, Penjabat Kepala Daerah. Yogyakarta: Thafa Media.
- Bentham David dan Kevin Boyle, 2000, Demokrasi: 80 Tanya Jawab. Yogyakarta: Kanisius.
- Miriam Budiardjo, 2008, Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia.
- Dahl, Robert A, 2001, Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat, Terj. Rahman Zainudin, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ni'matul Huda, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusamedia.
- _____, R. Nazriyah, 2011, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Bandung: Nusamedia.



Moh Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.

Nasrullah dan Tanto Lailam, 2019, *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Rishan, Idul, 2020, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, 2019, *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Thafa Media.

B. Artikel

Ahmad Marwi, Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 3, Desember 2016.

Akhmad Marwi, Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.4, No. 3, 2016.

Dio Ekie Ramanda, Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, No. 3, Juli 2022.

Gunawan A Tauda, Reformulasi Pengisian Jabatan Anggita Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Melalui Pemilihan Serentak Lokal, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2019.

Heldi, dkk., Demokrasi, Keadilan dan Utilitarianisme dalam Upaya Legitimasi Kekuasaan Birokrasi, *Jurnal Dialektika Ilmu Sosial*, Vol. 19, No. 1, 2021.

Rais Agil Bahtiar, Kebutuhan Penjabat dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah, *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. 14, No. 8, 2022.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6.



Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292.

Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865.

Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33.