

Lex Et Lustitia

<https://ejournal.umsj.ac.id/index.php/lel/index>

Vol.3 No.1, Juni, 2026, Hal.28-42

POLITIK HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN OTONOMI DAERAH

Moh. Ali Hofi¹, Cora Elly Novianti²

¹Prodi Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora, Univ. Ibrahimy, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Moch Sroedji Jember, Indonesia

Email: muhammadalihofi@gmail.com email: cora_ayu@yahoo.co.id

Abstract

This study aims to analyze the legal politics of regional head appointment within the perspectives of democracy and regional autonomy in Indonesia. The appointment of regional heads constitutes an essential instrument in local governance, as it directly affects the quality of local democracy and the implementation of regional autonomy principles. In its development, the mechanism for filling regional head positions has not been limited to direct regional elections but has also involved the appointment of acting regional heads under certain circumstances. This policy has generated debates regarding its compatibility with the principles of popular sovereignty and decentralization as guaranteed by the Constitution. This research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources, which are analyzed qualitatively. The findings reveal that the legal politics governing the appointment of regional heads are primarily designed to maintain the stability of local government administration and ensure the continuity of public services. However, the dominant authority of the central government in appointing acting regional heads has the potential to reduce public participation and weaken the essence of local democracy. Therefore, a more democratic and accountable regulatory framework is required while maintaining due consideration for the principles of regional autonomy and the need for effective governance. The reconstruction of the legal politics of regional head appointments should be directed toward achieving a balance between national interests, local democracy, and the strengthening of regional autonomy.

Keywords: Legal Politics, Regional Heads, Regional Autonomy, Local Government, Local Politics

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pengisian jabatan kepala daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki implikasi langsung terhadap kualitas demokrasi lokal dan pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Dalam perkembangannya, kebijakan pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya dilakukan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi juga melalui penunjukan pejabat kepala daerah pada kondisi tertentu. Kebijakan tersebut menimbulkan perdebatan mengenai kesesuaiannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan semangat desentralisasi yang dijamin dalam konstitusi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum pengisian jabatan kepala daerah pada dasarnya diarahkan untuk menjaga stabilitas pemerintahan daerah dan menjamin keberlangsungan pelayanan publik. Namun demikian, dominasi kewenangan pemerintah pusat dalam mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berpotensi mengurangi partisipasi masyarakat serta melemahkan esensi demokrasi lokal. Oleh karena itu, diperlukan desain regulasi yang lebih demokratis dan akuntabel dengan tetap memperhatikan prinsip otonomi daerah serta kebutuhan efektivitas pemerintahan. Rekonstruksi politik hukum pengisian jabatan kepala daerah harus diarahkan pada keseimbangan antara kepentingan nasional, demokrasi lokal, dan penguatan otonomi daerah.

Kata Kunci: Politik Hukum, Kepala Daerah, Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah. Politik Lokal

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut prinsip demokrasi konstitusional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka tersebut, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak hanya diwujudkan melalui pemilihan umum di tingkat nasional, tetapi juga melalui mekanisme demokrasi lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. (Rikardo, O. (2020). Kehadiran pemerintahan daerah menjadi instrumen penting untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat sekaligus memberikan ruang partisipasi politik yang lebih luas. Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala daerah memiliki arti strategis karena berkaitan langsung dengan implementasi prinsip kedaulatan rakyat, efektivitas pemerintahan, dan keberlangsungan pembangunan daerah. (Iswari, F. (2020). Kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin administratif, tetapi juga sebagai representasi politik masyarakat di daerah. Dengan demikian, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah menjadi salah satu indikator penting dalam menilai kualitas demokrasi dan desentralisasi di Indonesia. (Sulistiono, S., & Boediningsih, W. (2023).

Pelaksanaan otonomi daerah pasca Reformasi 1998 telah membawa perubahan mendasar dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perubahan tersebut ditandai dengan semakin luasnya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip desentralisasi. Salah satu manifestasi penting dari kebijakan tersebut adalah pemberian hak kepada masyarakat daerah untuk memilih kepala daerah secara demokratis. (Iswari, F. (2020). Pilkada langsung yang mulai diterapkan sejak tahun 2005 dipandang sebagai langkah progresif dalam memperkuat demokrasi lokal dan meningkatkan akuntabilitas penyelenggara pemerintahan daerah. (Rikardo, O. (2020). Melalui mekanisme tersebut, masyarakat memiliki kesempatan untuk menentukan arah pembangunan daerah melalui pemimpin yang dipilih secara langsung. Konsekuensinya, kepala daerah memperoleh legitimasi politik yang kuat karena mandatnya berasal langsung dari rakyat. (Simamora, J. (2014).

Meskipun demikian, dinamika pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme demokratis tidak selalu berjalan secara linear. Dalam kondisi tertentu, peraturan perundang-undangan memberikan ruang bagi pemerintah untuk menunjuk pejabat kepala daerah guna mengisi kekosongan jabatan sebelum dilaksanakannya pemilihan kepala daerah definitif. (Sulistiono, S., & Boediningsih, W. (2023). Kebijakan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kesinambungan pemerintahan daerah, menjaga stabilitas administrasi pemerintahan, serta memastikan pelayanan publik tetap berjalan secara optimal. Namun, praktik pengangkatan pejabat kepala daerah juga menimbulkan berbagai perdebatan di kalangan akademisi, praktisi hukum, maupun masyarakat sipil. Perdebatan tersebut terutama

berkaitan dengan legitimasi demokratis pejabat yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi memiliki kewenangan yang hampir sama dengan kepala daerah definitif. (Sulistiono, S., & Boediningsih, W. (2023).

Perdebatan mengenai pengisian jabatan kepala daerah semakin mengemuka seiring dengan pelaksanaan Pilkada Serentak yang menyebabkan banyak daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah dalam periode waktu yang relatif panjang. (Rikardo, O. (2020). Kondisi ini memunculkan kekhawatiran mengenai potensi terjadinya penguatan kembali kecenderungan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di satu sisi, pemerintah berpendapat bahwa penunjukan penjabat kepala daerah merupakan solusi konstitusional untuk menghindari kekosongan kepemimpinan daerah. Namun di sisi lain, sejumlah kalangan menilai bahwa dominasi pemerintah pusat dalam proses penunjukan tersebut dapat mengurangi semangat demokrasi lokal yang selama ini dibangun melalui sistem pemilihan langsung. Situasi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan efektivitas pemerintahan dan tuntutan penguatan partisipasi demokratis masyarakat daerah. (Simamora, J. (2014).

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, pengisian jabatan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari konsep politik hukum yang melandasi pembentukan suatu kebijakan. Politik hukum pada hakikatnya merupakan arah kebijakan negara dalam menentukan pilihan hukum guna mencapai tujuan tertentu sesuai dengan cita hukum dan konstitusi. (Iswari, F. (2020). Oleh karena itu, setiap perubahan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah harus dipahami sebagai bagian dari desain politik hukum negara dalam mengatur hubungan antara demokrasi, desentralisasi, dan efektivitas pemerintahan. Analisis terhadap politik hukum menjadi penting untuk mengetahui sejauh mana regulasi yang berlaku telah mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Rikardo, O. (2020). Pendekatan ini juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi berbagai persoalan normatif maupun implementatif yang muncul dalam praktik pengisian jabatan kepala daerah. (Simamora, J. (2014).

Selain itu, pengisian jabatan kepala daerah memiliki implikasi yang luas terhadap kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Kepala daerah yang memperoleh mandat langsung dari rakyat umumnya memiliki legitimasi politik yang lebih kuat dalam menjalankan program pembangunan dan mengambil kebijakan strategis. (Simamora, J. (2014). Sebaliknya, kepala daerah yang diangkat melalui mekanisme penunjukan sering kali menghadapi tantangan terkait legitimasi politik, akuntabilitas publik, dan independensi dalam menjalankan pemerintahan.

Kondisi tersebut dapat memengaruhi hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat maupun dengan lembaga perwakilan daerah. Oleh karena itu, penting untuk menilai apakah desain regulasi yang ada saat ini telah mampu menciptakan keseimbangan antara kebutuhan administratif pemerintahan dan prinsip-prinsip demokrasi yang menjadi fondasi negara hukum Indonesia. (Sulistiono, S., & Boediningsih, W. (2023).

Berdasarkan uraian tersebut, kajian mengenai politik hukum pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah menjadi relevan untuk dilakukan. Penelitian ini berupaya menganalisis arah kebijakan hukum yang mendasari pengisian jabatan kepala daerah, mengkaji implikasinya terhadap pelaksanaan demokrasi lokal dan otonomi daerah, serta merumuskan desain ideal yang mampu mengakomodasi kepentingan efektivitas pemerintahan tanpa mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat. (Simamora, J. (2014). Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya terkait hubungan antara demokrasi dan desentralisasi. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk undang-undang dalam melakukan penyempurnaan regulasi mengenai pengisian jabatan kepala daerah di masa yang akan datang. Dengan demikian, sistem pemerintahan daerah yang demokratis, efektif, dan konstitusional dapat diwujudkan secara lebih optimal. (Simamora, J. (2014).

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai ketentuan yang mengatur pengisian jabatan kepala daerah, khususnya UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep politik hukum, demokrasi lokal, dan otonomi daerah. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik pengangkatan pejabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. (Diantha, I. M. P., & Sh, M. S. (2016).

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis guna memperoleh argumentasi hukum yang komprehensif terkait politik hukum pengisian jabatan kepala daerah. Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2023).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Politik hukum pengisian jabatan kepala daerah pada dasarnya merupakan bagian dari desain ketatanegaraan yang dibangun untuk mengatur hubungan antara negara, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. (PADLI, H. (2022)). Dalam perspektif teori politik hukum, kebijakan hukum yang dibentuk oleh negara tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang hendak dicapai oleh sistem pemerintahan. Menurut Mahfud MD, politik hukum merupakan kebijakan dasar negara mengenai hukum yang akan diberlakukan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya dipahami sebagai persoalan administratif, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang mencerminkan orientasi negara dalam menyeimbangkan prinsip demokrasi, efektivitas pemerintahan, dan integrasi nasional. (PADLI, H. (2022)). Oleh karena itu, setiap perubahan kebijakan terkait pengisian jabatan kepala daerah selalu memiliki dimensi politik dan konstitusional yang signifikan. Dalam konteks tersebut, politik hukum menjadi kerangka analisis yang penting untuk memahami arah dan tujuan pengaturan jabatan kepala daerah di Indonesia. (Utama, D. D., Suhariyanto, D., & Setiawan, P. A. H. (2023)).

Secara historis, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat dinamis seiring perubahan sistem politik nasional. Pada masa Orde Baru, kepala daerah pada dasarnya dipilih oleh DPRD, namun proses tersebut sangat dipengaruhi oleh pemerintah pusat sehingga ruang demokrasi lokal relatif terbatas. Sentralisasi kekuasaan yang kuat menjadikan pemerintah pusat memiliki peran dominan dalam menentukan kepemimpinan daerah. (PADLI, H. (2022)). Setelah Reformasi 1998, tuntutan demokratisasi dan desentralisasi mendorong lahirnya berbagai perubahan regulasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada masyarakat daerah dalam menentukan pemimpinnya. (Sunarso, H. S., & SH, M. (2023)). Puncak perubahan tersebut ditandai dengan diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kebijakan ini menunjukkan adanya pergeseran politik hukum dari paradigma sentralistik menuju paradigma demokratis dan desentralistik yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam proses pengisian jabatan kepala daerah. (AHMADI, A. (2024)).

Landasan konstitusional mengenai pengisian jabatan kepala daerah dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang interpretasi yang cukup luas mengenai bentuk mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, interpretasi tersebut berkembang menjadi mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat sebagai bentuk implementasi demokrasi yang paling partisipatif. (PADLI, H. (2022). Namun demikian, konstitusi tidak secara eksplisit mengatur prosedur teknis pengisian jabatan kepala daerah dalam kondisi kekosongan jabatan atau masa transisi pemerintahan daerah. Kekosongan pengaturan tersebut kemudian diisi oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menunjuk pejabat kepala daerah dalam keadaan tertentu. (Sunarso, H. S., & SH, M. (2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa politik hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya dibentuk oleh norma konstitusi, tetapi juga oleh pilihan kebijakan hukum yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang. (Utama, D. D., Suhariyanto, D., & Setiawan, P. A. H. (2023).

Dalam perkembangannya, kebijakan penunjukan pejabat kepala daerah menjadi salah satu isu penting dalam politik hukum pemerintahan daerah. Penunjukan pejabat kepala daerah pada prinsipnya dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah definitif. Dari sudut pandang administrasi pemerintahan, kebijakan tersebut memiliki rasionalitas yang kuat karena negara tidak dapat membiarkan daerah tanpa kepemimpinan yang sah. (AHMADI, A. (2024). Akan tetapi, dari perspektif demokrasi, mekanisme tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai legitimasi politik pejabat yang memperoleh kewenangan pemerintahan tanpa melalui proses pemilihan oleh rakyat. Persoalan ini menjadi semakin kompleks ketika masa jabatan pejabat kepala daerah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup lama dan mencakup daerah-daerah strategis. Akibatnya, muncul perdebatan mengenai batas ideal kewenangan pemerintah pusat dalam menentukan arah kepemimpinan daerah melalui mekanisme penunjukan pejabat sementara. (Wardani, A., Indra, M., & Zulwisman, Z. (2024).

Apabila dianalisis lebih jauh, politik hukum pengisian jabatan kepala daerah memperlihatkan adanya tarik-menarik antara dua kepentingan utama, yaitu kepentingan demokrasi lokal dan kepentingan efektivitas pemerintahan nasional. (Anwar, M. S., Sari, R., & Satrio, N. (2024). Demokrasi lokal menuntut agar masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk menentukan pemimpinnya melalui mekanisme yang partisipatif dan kompetitif.

Sebaliknya, negara juga memiliki kewajiban untuk memastikan stabilitas pemerintahan, kesinambungan pelayanan publik, serta keselarasan kebijakan nasional di seluruh wilayah Indonesia. (PADLI, H. (2022)). Dalam kondisi tertentu, kedua kepentingan tersebut tidak selalu dapat dipenuhi secara bersamaan sehingga diperlukan pilihan kebijakan hukum yang dianggap paling sesuai dengan kebutuhan negara. Pilihan untuk menunjuk pejabat kepala daerah merupakan salah satu bentuk kompromi politik hukum yang bertujuan menjaga kesinambungan pemerintahan sambil menunggu terlaksananya proses demokrasi elektoral. Namun demikian, kompromi tersebut harus tetap ditempatkan dalam koridor konstitusional agar tidak mengurangi substansi kedaulatan rakyat sebagai prinsip fundamental demokrasi. (AHMADI, A. (2024)).

Oleh sebab itu, dapat dipahami bahwa politik hukum pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia mencerminkan dinamika hubungan antara demokrasi, desentralisasi, dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. (AHMADI, A. (2024)). Perkembangan regulasi yang mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerah menunjukkan adanya upaya negara untuk menyesuaikan sistem pemerintahan daerah dengan tuntutan perubahan sosial dan politik. Namun demikian, kecenderungan meningkatnya peran pemerintah pusat dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi pelaksanaan prinsip otonomi daerah yang telah menjadi agenda reformasi. (PADLI, H. (2022)). Oleh karena itu, evaluasi terhadap politik hukum yang berlaku menjadi penting untuk memastikan bahwa setiap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tetap sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional dan semangat desentralisasi. (Anwar, M. S., Sari, R., & Satrio, N. (2024)). Dengan demikian, pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya mampu menjamin efektivitas pemerintahan, tetapi juga memperkuat legitimasi demokratis dan kemandirian daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Utama, D. D., Suhariyanto, D., & Setiawan, P. A. H. (2023)).

2. Implikasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah terhadap Demokrasi Lokal dan Otonomi Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan pelaksanaan demokrasi lokal sebagai salah satu manifestasi kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Dalam negara demokrasi, legitimasi kekuasaan pada dasarnya bersumber dari kehendak rakyat yang diwujudkan melalui mekanisme pemilihan yang bebas, jujur, dan adil. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan instrumen penting untuk memastikan

bahwa kepemimpinan daerah memperoleh mandat politik yang sah dari masyarakat. Keberadaan kepala daerah yang dipilih secara langsung tidak hanya memberikan legitimasi demokratis, tetapi juga memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. (Assyayuti, M. M. (2022). Dalam konteks tersebut, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung menjadi salah satu indikator utama keberhasilan demokratisasi di tingkat lokal. Semakin besar keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya, semakin kuat pula kualitas demokrasi yang berkembang di daerah. Huda, N. M., & SH, M. (2018).

Mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah dalam kondisi tertentu memang memiliki dasar hukum yang jelas dan bertujuan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, dari perspektif demokrasi lokal, mekanisme tersebut menghadirkan persoalan mengenai legitimasi politik karena pejabat kepala daerah tidak memperoleh mandat langsung dari rakyat. (Anwar, M. S., Sari, R., & Satrio, N. (2024). Legitimasi yang dimiliki pejabat kepala daerah bersifat administratif dan legal-formal karena berasal dari kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kepala daerah hasil pemilihan langsung yang memiliki legitimasi politik sekaligus legitimasi hukum, pejabat kepala daerah cenderung memiliki keterbatasan dalam membangun hubungan representatif dengan masyarakat. (Assyayuti, M. M. (2022). Kondisi tersebut berpotensi memengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah, terutama apabila kebijakan-kebijakan strategis yang diambil menyentuh kepentingan masyarakat secara luas. Dengan demikian, meskipun sah secara hukum, keberadaan pejabat kepala daerah tetap menimbulkan tantangan dalam perspektif demokrasi substantif. (Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026).

Implikasi lain yang perlu diperhatikan adalah munculnya potensi penguatan kembali kecenderungan sentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Reformasi ketatanegaraan pasca tahun 1998 pada dasarnya diarahkan untuk mengurangi dominasi pemerintah pusat melalui pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah. Semangat tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kebutuhan serta karakteristik masing-masing wilayah. Namun, ketika proses pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme penunjukan oleh pemerintah pusat, muncul persepsi bahwa daerah kehilangan sebagian ruang untuk menentukan arah kepemimpinannya sendiri. Meskipun kewenangan tersebut dilakukan berdasarkan hukum positif, dominasi pemerintah

pusat dalam menentukan figur pejabat kepala daerah dapat dipandang sebagai bentuk penguatan kontrol vertikal yang berpotensi mengurangi esensi desentralisasi. Oleh karena itu, keseimbangan antara kewenangan pusat dan kemandirian daerah menjadi isu penting dalam menilai implikasi kebijakan tersebut terhadap otonomi daerah. (Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026).

Dari sudut pandang tata kelola pemerintahan, pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan juga berimplikasi terhadap akuntabilitas dan responsivitas pemerintahan daerah. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat pada umumnya memiliki insentif politik untuk memenuhi aspirasi masyarakat karena keberlangsungan karier politiknya sangat bergantung pada tingkat kepuasan publik. Sebaliknya, pejabat kepala daerah lebih banyak bertanggung jawab secara administratif kepada pemerintah pusat sebagai pihak yang memberikan mandat jabatan. (Assyayuti, M. M. (2022). Perbedaan sumber legitimasi tersebut dapat memengaruhi orientasi kebijakan dan pola pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam beberapa kasus, pejabat kepala daerah cenderung mengambil kebijakan yang bersifat administratif dan menjaga stabilitas pemerintahan, namun kurang memiliki ruang politik yang cukup untuk menjalankan program-program pembangunan yang bersifat strategis dan jangka panjang. Akibatnya, efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dapat mengalami keterbatasan karena kepala daerah sementara tidak memiliki legitimasi politik yang memadai untuk melakukan terobosan kebijakan yang signifikan. (Huda, N. M., & SH, M. (2018).

Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah tidak selalu bertentangan dengan prinsip demokrasi dan otonomi daerah sepanjang ditempatkan sebagai mekanisme sementara yang bersifat transisional. Dalam negara hukum, keberlangsungan pemerintahan merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditunda hanya karena adanya kekosongan jabatan kepala daerah. (Adelia, A. (2020). Oleh sebab itu, penunjukan pejabat kepala daerah dapat dipandang sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan kesinambungan pelayanan publik. Permasalahan muncul ketika mekanisme tersebut berlangsung dalam jangka waktu yang panjang tanpa diikuti upaya memperkuat partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses pengangkatannya. Dengan demikian, tantangan utama bukan terletak pada keberadaan mekanisme pejabat kepala daerah itu sendiri, melainkan pada bagaimana negara memastikan bahwa kebijakan tersebut tetap berada dalam koridor demokrasi konstitusional dan tidak mengurangi substansi otonomi daerah. (Assyayuti, M. M. (2022). Dalam perspektif ini, pengisian jabatan kepala daerah

harus senantiasa diarahkan pada upaya menjaga keseimbangan antara efektivitas pemerintahan, legitimasi demokratis, dan penguatan desentralisasi sebagai pilar utama sistem ketatanegaraan Indonesia. (Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026).

3. Rekonstruksi Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Demokratis dan Berbasis Otonomi Daerah

Dinamika pengisian jabatan kepala daerah yang berkembang dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan perlunya rekonstruksi politik hukum yang lebih adaptif terhadap prinsip demokrasi dan otonomi daerah. Rekonstruksi tersebut menjadi penting karena pengaturan yang berlaku saat ini masih menyisakan sejumlah persoalan, terutama terkait legitimasi demokratis, transparansi proses pengangkatan, serta keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026). Di satu sisi, negara berkepentingan menjaga stabilitas pemerintahan dan mencegah terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Namun di sisi lain, pengisian jabatan kepala daerah juga harus mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi fondasi utama sistem demokrasi. Oleh karena itu, politik hukum di masa mendatang perlu diarahkan pada pembentukan mekanisme yang tidak hanya menjamin efektivitas pemerintahan, tetapi juga memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses penentuan kepemimpinan daerah. Dengan demikian, tujuan demokrasi dan otonomi daerah dapat berjalan secara harmonis dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Huda, N. M., & SH, M. (2018).

Rekonstruksi politik hukum harus diawali dengan penegasan kembali bahwa pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan demokratis merupakan prinsip utama yang harus dipertahankan dalam sistem pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan arah bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. (Adelia, A. (2020). Norma konstitusional tersebut mengandung makna bahwa keterlibatan rakyat dalam menentukan pemimpin daerah merupakan prinsip dasar yang tidak boleh dikesampingkan oleh pertimbangan administratif semata. Oleh karena itu, mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah harus diposisikan sebagai instrumen pengecualian yang bersifat sementara dan terbatas, bukan sebagai pola yang berpotensi menggantikan mekanisme demokratis. Penempatan mekanisme pejabat sebagai kebijakan luar biasa (*extraordinary mechanism*) penting untuk menjaga konsistensi arah demokratisasi yang telah dibangun sejak era reformasi. Dengan demikian, prinsip demokrasi tetap menjadi orientasi utama dalam setiap kebijakan pengisian jabatan kepala daerah. (Assyayuti, M. M. (2022).

Selain memperkuat prinsip demokrasi, rekonstruksi politik hukum juga perlu diarahkan pada peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Selama ini, proses penunjukan pejabat kepala daerah lebih banyak berada dalam kewenangan pemerintah pusat dengan keterlibatan publik yang relatif terbatas. Kondisi tersebut sering kali menimbulkan spekulasi politik dan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap objektivitas proses pengisian jabatan. (Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024). Oleh karena itu, diperlukan mekanisme yang lebih terbuka melalui publikasi kriteria calon pejabat, rekam jejak profesional, serta alasan pemilihan calon tertentu. Transparansi dalam proses pengangkatan akan memperkuat legitimasi publik terhadap pejabat yang ditunjuk dan meminimalkan potensi penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga memperoleh penerimaan yang lebih baik dari masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. (Assyayuti, M. M. (2022).

Dalam perspektif otonomi daerah, rekonstruksi politik hukum juga harus memberikan ruang yang lebih besar bagi daerah untuk terlibat dalam proses pengisian jabatan kepala daerah. Salah satu alternatif yang dapat dipertimbangkan adalah pemberian peran konsultatif kepada DPRD atau forum representatif daerah dalam memberikan masukan terhadap calon pejabat kepala daerah yang akan ditetapkan oleh pemerintah pusat. (Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024).

Keterlibatan institusi daerah tidak dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan pemerintah pusat, melainkan untuk memastikan bahwa figur yang dipilih memahami kondisi sosial, politik, dan administratif daerah yang akan dipimpinnya. Selain itu, partisipasi daerah dalam proses tersebut juga mencerminkan penghormatan terhadap prinsip desentralisasi yang menjadi landasan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. (Afda'u, F., & Rashed, A. (2026). Model demikian dapat menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah tanpa mengganggu karakter negara kesatuan. Dengan kata lain, penguatan otonomi daerah harus diwujudkan melalui mekanisme yang tetap selaras dengan struktur konstitusional Indonesia. (Huda, N. M., & SH, M. (2018).

Rekonstruksi berikutnya perlu diarahkan pada pembatasan kewenangan dan masa jabatan pejabat kepala daerah secara lebih tegas dalam peraturan perundang-undangan. Pejabat kepala daerah pada hakikatnya merupakan pejabat transisional yang bertugas menjaga keberlangsungan pemerintahan sampai terpilihnya kepala daerah definitif. (Adelia, A. (2020). Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki seharusnya difokuskan pada fungsi administratif dan pelayanan publik, serta dibatasi dalam pengambilan keputusan strategis yang dapat

berdampak jangka panjang terhadap daerah. Pembatasan tersebut penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sekaligus menjaga netralitas birokrasi, terutama menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah. (Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024). Selain itu, pengaturan masa jabatan yang lebih jelas akan menghindarkan praktik pemerintahan transisional yang berlangsung terlalu lama dan berpotensi mengurangi kualitas demokrasi lokal. Dengan demikian, keberadaan penjabat kepala daerah tetap berada dalam fungsi asalnya sebagai solusi sementara, bukan sebagai bentuk kepemimpinan alternatif yang permanen. (Assyayuti, M. M. (2022).

Pada akhirnya, rekonstruksi politik hukum pengisian jabatan kepala daerah harus diarahkan pada terciptanya keseimbangan antara legitimasi demokratis, efektivitas pemerintahan, dan penguatan otonomi daerah. Ketiga aspek tersebut merupakan elemen yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang konstitusional. (Huda, N. M., & SH, M. (2018). Demokrasi memberikan legitimasi kepada pemimpin daerah, otonomi daerah menjamin ruang pengelolaan pemerintahan yang mandiri, sedangkan efektivitas pemerintahan memastikan bahwa pelayanan publik tetap berjalan secara optimal. Oleh karena itu, desain regulasi yang ideal harus mampu mengintegrasikan ketiga prinsip tersebut dalam satu kerangka kebijakan yang utuh dan berkelanjutan. (Afda'u, F., & Rashed, A. (2026). Politik hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh hanya berorientasi pada kepentingan administratif jangka pendek, tetapi juga harus mempertimbangkan tujuan besar demokratisasi dan desentralisasi yang menjadi agenda reformasi ketatanegaraan Indonesia. (Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024). Dengan rekonstruksi yang tepat, pengisian jabatan kepala daerah dapat menjadi instrumen yang memperkuat kualitas demokrasi lokal sekaligus mendukung terwujudnya pemerintahan daerah yang efektif, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. (Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026).

D. PENUTUP

Politik hukum pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia merupakan bagian dari desain ketatanegaraan yang bertujuan menjaga keseimbangan antara prinsip demokrasi, efektivitas pemerintahan, dan pelaksanaan otonomi daerah. Perkembangan pengaturannya menunjukkan adanya perubahan orientasi dari sistem yang cenderung sentralistik menuju mekanisme yang lebih demokratis melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun demikian, dalam kondisi tertentu negara tetap memberikan ruang bagi pengangkatan penjabat kepala daerah untuk mengatasi kekosongan jabatan dan menjamin keberlangsungan penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Kebijakan tersebut secara normatif memiliki dasar hukum yang kuat, tetapi dalam perspektif demokrasi lokal menimbulkan persoalan terkait legitimasi politik, partisipasi masyarakat, serta potensi menguatnya kembali peran pemerintah pusat dalam menentukan arah kepemimpinan daerah.

Implikasi pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan menunjukkan adanya kebutuhan untuk merekonstruksi politik hukum yang lebih selaras dengan prinsip demokrasi dan otonomi daerah. Rekonstruksi tersebut harus menempatkan pemilihan demokratis sebagai prinsip utama, sementara pengangkatan pejabat kepala daerah diposisikan sebagai mekanisme sementara yang bersifat luar biasa. Selain itu, penguatan transparansi, akuntabilitas, partisipasi daerah, serta pembatasan kewenangan dan masa jabatan pejabat kepala daerah menjadi elemen penting dalam membangun sistem pengisian jabatan yang lebih demokratis. Dengan demikian, politik hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya mampu menjamin stabilitas pemerintahan, tetapi juga memperkuat legitimasi demokratis dan kemandirian daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rekomendasi

Pemerintah dan pembentuk undang-undang perlu melakukan penyempurnaan regulasi mengenai pengisian jabatan kepala daerah dengan menegaskan bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan mekanisme yang bersifat sementara dan terbatas. Selain itu, diperlukan pengaturan yang lebih transparan dan partisipatif melalui pelibatan institusi daerah serta publik dalam proses seleksi dan evaluasi pejabat kepala daerah. Penguatan mekanisme pengawasan terhadap kewenangan pejabat kepala daerah juga penting dilakukan guna menjaga netralitas pemerintahan daerah dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dengan langkah tersebut, tujuan demokrasi lokal, efektivitas pemerintahan, dan penguatan otonomi daerah dapat diwujudkan secara seimbang dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelia, A. (2020). Implikasi sistemik dari rekrutmen kepala daerah oleh partai politik. *Journal of Islamic and Law Studies*, 4(1).
- Afda'u, F., & Rashed, A. (2026). Legalitas Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah tanpa Pemilihan Langsung sebagai Ancaman terhadap Esensi Demokrasi Lokal. *Equality: Law and Social*, 1(3), 166-178.
- AHMADI, A. (2024). *Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).
- Anwar, M. S., Sari, R., & Satrio, N. (2024). Sistem Penunjukan Pejabat Kepala Daerah dalam Perspektif Teori Pengisian Jabatan. *Jurnal Hukum In Concreto*, 3(1), 72-84.

- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah perspektif demokrasi konstitusional. *Lex Renaissance*, 7(2), 281-295.
- Diantha, I. M. P., & Sh, M. S. (2016). *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum*. Prenada Media.
- Dona, F. (2022). Dinasti politik di era otonomi daerah dalam perspektif demokrasi. *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, 7(2), 123-145.
- Hidayat, S. (2008). Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation. *Jurnal Poelitik*, 1(1).
- Huda, N. M., & SH, M. (2018). *Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia* (Master's thesis, Universitas Islam Indonesia).
- Iswari, F. (2020). Aplikasi konsep negara hukum dan demokrasi dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127-140.
- Marokhimin, M., Abra, E. H., & Hadiyanto, A. (2026). Pengangkatan Wakil Kepala Daerah Tanpa Pemilihan Dalam Perspektif Otonomi Daerah. *JURNAL USM LAW REVIEW*, 9(2), 1018-1041.
- Muhlashin, I. (2021). Negara Hukum, Demokrasi Dan Penegakan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Al-Qadau: Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam*, 8(1), 87-100.
- MZ, H. I. (2014). Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai Momentum Strategis dalam Pengembangan Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal. *Jurnal Valid Vol*, 11(2), 57-72.
- Nurjaman, A. (2026). *Otonomi Daerah dalam Perspektif Teori dan Praktik di Indonesia*. UMM Press.
- Nurmandi, A., Lutfi, M., Sumardi, S., & Qodir, Z. (2021). Kualitas pelayanan publik melalui pendekatan model demokrasi pada era otonomi daerah. *Journal of Government Insight*, 1(1), 49-61.
- PADLI, H. (2022). Dinamika Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Studi Terhadap Kemunculan Dinasti Politik Di Daerah.
- Pamungkas, C. A., & Asmorojati, A. W. (2024). Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Secara Demokratis. In *Prosiding Seminar Nasional Hukum Tata Negara* (Vol. 2, pp. 123-134).
- Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024). Problematika pengangkatan penjabat kepala daerah sebagai dampak penetapan pilkada serentak tahun 2024. *Jurnal Hukum Bisnis*, 13(01), 1-13.
- Rikardo, O. (2020). Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Hukum Sasana*, 6(1), 51-71.
- Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2023). *Metode penelitian hukum (normatif dan empiris)*. Penerbit Widina.
- Saleh, H. A. (2016). Kajian tentang pemerintahan desa perspektif otonomi daerah. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 1(1), 1-24.
- Simamora, J. (2014). Tafsir makna negara hukum dalam perspektif undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3), 547-561.
- Sulistiono, S., & Boediningsih, W. (2023). Konsep Kedaulatan Rakyat dalam Implementasi Presidential Threshold Pada Sistem Pemilihan Umum Secara Langsung Di Indonesia. *JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana*, 5(3), 333-345.
- Sunarso, H. S., & SH, M. (2023). *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*. Sinar Grafika.

- Suri, M. (2025). Makna Kedaulatan Rakyat Dalam Praktik Demokrasi Konstitusional Di Indonesia. *Jurnal Manajemen, Akuntansi dan Pendidikan*, 248-260.
- Utama, D. D., Suhariyanto, D., & Setiawan, P. A. H. (2023). Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(4), 7203-7218.
- Wardani, A., Indra, M., & Zulwisman, Z. (2024). Politik Hukum Dalam Pengisian Jabatan Kepala Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(23), 1062-1072.
- Yusyanti, D. (2015). Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 85-104.
- Zuhro, R. S. (2018). Demokrasi, otonomi daerah dan pemerintahan indonesia. *Interaktif: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 10(1), 1-41.