



JURNAL KONSTITUSI

Published by The Registrar and Secretariat General of the Constitutional Court
of the Republic of Indonesia

Volume 20 Issue 4, Desember 2023 ISSN (Print) **1829-7706** ISSN (Online) **2548-1657**
Journal Homepage: <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>



Measuring Accountability for Filling the Acting Regional Heads in Indonesia

Menakar Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Muhammad Fitra Kurniawan¹ ID, Muhammad Hamzah Al Faruq² ID,
Garuda Era Ruhpinesthi³ ID

¹Coordinating Ministry for Economic Affairs of the Republic of Indonesia, Jakarta, Indonesia

²Swasaba Research Initiative, Yogyakarta, Indonesia

³Faculty of Law, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia



Article Info

Corresponding Author:

Muhammad Fitra Kurniawan
 muhammadfitrakurniawan@mail.ugm.ac.id

History:

Submitted: 11-10-2022

Revised: 05-06-2023

Accepted: 11-10-2023

Keyword:

Accountability; Filling; Acting Regional Head

Kata Kunci:

Akuntabilitas; Pengisian; Penjabat Kepala Daerah.

Abstract

Before the regional head elections, the Minister of Home Affairs (Mendagri) appoints acting regional heads, sparking discussions about accountability. This study aims to analyze the development of regulations for appointing acting regional heads and their implications for accountability. The research, conducted as normative juridical research using secondary data, reveals two key findings. Firstly, there are three distinct aspects differing in the process of appointing acting regional heads: the reasons for filling the position, the criteria for becoming acting, and the extended term of the acting position without accountability. Secondly, the lack of accountability in the appointment process has implications, including the potential for acting regional heads lacking understanding of the region, the presence of acting regional heads driven by political interests, their limited experience and increased vulnerability to political influence, and the risk of unsustainable programs initiated by the previous regional head.

Abstrak

Menjelang pemilihan kepala daerah, terdapat pengangkatan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang menimbulkan diskursus mengenai akuntabilitasnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: bagaimana perkembangan pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan dua hal. Pertama, terdapat tiga aspek perbedaan dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, yaitu alasan pengisian penjabat; posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi penjabat; serta masa jabatan penjabat yang semakin lama (tidak akuntabel). Kedua, proses pengisian yang belum akuntabel berimplikasi terhadap potensi penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah; kehadiran penjabat kepala daerah untuk kepentingan politik; penjabat kepala daerah yang kurang berpengalaman dan kekuatan politik yang lebih rentan; serta potensi ketidakberlanjutan program oleh kepala daerah sebelumnya.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2042>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak pada bulan November 2024 mendatang memunculkan fenomena kosongnya jabatan kepala daerah sebanyak 24 gubernur dan 248 bupati/walikota, atau setara dengan 70,59% dari total jumlah provinsi di Indonesia.¹ Terhadap kekosongan tersebut, Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (UU 10/2016) mengatur bahwa posisi kepala daerah² akan diisi oleh penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah.³ Pengisian tersebut mendapat cukup perhatian dari ahli dan masyarakat karena dilaksanakan dalam wilayah yang begitu luas dan menjabat dalam kurun waktu yang lama, yaitu paling lama 2,5 tahun mengingat 101 kepala daerah telah habis masa jabatannya pada tahun 2022.

Jika dilihat dari nilai demokrasi, tentunya fenomena ini bertentangan, dan permasalahan mundurnya demokrasi ini dapat dibedakan dengan *legal reasoning* Presiden saat menerbitkan Perppu pada tahun 2014 yang mengubah model pemilihan dipilih DPRD menjadi model langsung.⁴ Adapun keberadaan UU *a quo* sebelumnya sempat diinginkan perubahan seiring dengan tingginya gejolak politik mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu.⁵ Namun, gugurnya wacana tersebut melanjutkan polemik yang ada.

Polemik mengenai ketentuan pengisian penjabat kepala daerah masih berjalan meski telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam tiga Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022. Diskursus misalnya terjadi terkait pertimbangan MK dalam paragraf 3.14.3 Putusan No 67/PUU-XIX/2021 yang menyatakan perlunya menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk

¹ Ismed Kalibay et al., "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024," *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 2, no. 7 (2022): 174.

² Penjabat kepala daerah telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah sebagai Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu. Republik Indonesia, "Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah" (2013).

³ Dalam 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 dijelaskan bahwa untuk mengisi kekosongan kepala daerah yang masa jabatannya sudah habis pada tahun 2022 atau 2023, dilakukan pengangkatan penjabat kepala daerah. Republik Indonesia, "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," n.d.

⁴ Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqan, "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legacy* 2, no. 2 (2022): 34.

⁵ Abd. Kahar Muzakkir, Muhammad Alhamid, and Gustiana A. Kambo, "Pembatalan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Keterkaitannya Pada Pemilihan Umum Tahun 2024," *Pleno Jure* 10, no. 1 (2021): 59.

menerbitkan peraturan pelaksana mengenai mekanisme dan persyaratan yang tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.⁶ Merespon pertimbangan tersebut, alih-alih menerbitkan peraturan, pemerintah justru mengangkat lima Penjabat Gubernur pada bulan Mei 2022. Pembentukan peraturan pelaksanaan oleh Pemerintah dinilai tidak mengikat karena Pemerintah menilai tidak terikat *ratio decidendi* hakim konstitusi, melainkan terikat oleh amar putusan yang menolak pokok permohonan Pemohon.⁷ Dalam hal ini, Pemerintah meyakini mekanisme pengisian penjabat kepala daerah tetap sah karena MK menyatakan permohonan Pengujian UU terhadap Pasal 201 ayat (6) dan (7) UU No. 10/2016 telah ditolak sepenuhnya.

Apabila kita coba mengesampingkan diskursus terhadap daya ikat *ratio decidendi* hakim konstitusi, di sisi lain Putusan *a quo* menyebutkan bahwa pengisian penjabat kepala daerah ditujukan untuk menghasilkan pemimpin yang berkompeten, berintegritas, dan sesuai dengan aspirasi daerah. Kriteria tersebut berbanding terbalik dengan fakta empiris seperti kasus korupsi. Hal ini misalnya selaras dengan pernyataan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bahwa praktik korupsi kerap kali terjadi dengan pola penawaran uang oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang hendak menjadi penjabat kepala daerah.⁸

Menurut hipotesis Penulis, persoalan empiris seperti persoalan korupsi tidak terlepas dari persoalan normatif yang belum mengatur aspek akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah. Sejak lama mekanisme dalam pengaturan hanya melibatkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang cenderung tertutup dan kurang melibatkan peran dari masyarakat, akademisi, ahli, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁹ Terhadap hal ini, Penulis menilai urgensi akuntabilitas berkaitan dengan tiga fungsi utamanya menurut Bovens yaitu i) menyediakan kontrol demokratis yang melibatkan *stakeholders* dan *users*, ii) mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan tindak pidana korupsi, dan iii) meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi.¹⁰ Selain itu, pentingnya akuntabilitas dapat diketahui berdasarkan

⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021" (2021).

⁷ "MK Buka Suara, Ahli Sebut TNI Polri Jadi Kepala Daerah Tidak Sah," CNN Indonesia, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220525190108-32-801254/mk-buka-suara-ahli-sebut-tni-polri-jadi-pj-kepala-daerah-tak-sah>.

⁸ Nikolaus Harbowo and Prayogi Dwi Sulistyo, "Sistem Pemilihan Penjabat Tertutup Buka Ruang Korupsi," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/19/sistem-pemilihan-penjabat-tertutup-buka-ruang-korupsi>.

⁹ Berdasarkan penelusuran Penulis, dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, UU Nomor 7 Tahun 2017, hingga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 hingga Perubahan Keempat dalam PP Nomor 78 Tahun 2012 tidak mengatur sama sekali mekanisme pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah yang melibatkan tokoh masyarakat, akademisi, ahli hukum pemerintahan daerah, atau DPRD. Pengisian Penjabat hanya diatur sebatas Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat oleh Presiden (melalui Mendagri) dengan 3 syarat, yaitu (i) mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, (ii) menduduki jabatan struktural eselon I atau eselon II, dan (iii) memiliki rekam jejak Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik. Lihat Pasal 132 ayat (1) Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah" (2005).

¹⁰ Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework," *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447–68, <https://doi.org/10.1111/1468-0386200700378>.

empat fungsi menurut DH Rached, yaitu fungsi konstitusional, demokrasi, epistemik, dan populis.¹¹

Sebenarnya, Penulis menyadari bahwa pembahasan mengenai ukuran akuntabilitas dalam wilayah administratif merupakan titik temu antara dua spektrum dalam diskursus teoritis. *Pertama*, pengisian penjabat kepala daerah masuk dalam wilayah administratif sehingga tetap mutlak menjadi kewenangan sepenuhnya Menteri Dalam Negeri tanpa adanya keterlibatan DPRD dan masyarakat. *Kedua*, penjabat kepala daerah seharusnya dipilih dalam kerangka demokratis menurut UUD 1945, yaitu dipilih secara tidak langsung maupun secara langsung melalui pemilihan umum. Dalam menyikapi kedua diskursus, Penulis menilai penting adanya analisis yang mendalam.

Terhadap fokus isu Peneliti, Peneliti telah melakukan kajian kepustakaan sehingga ditemukan beberapa artikel yang memiliki kemiripan tema secara general meskipun terdapat perbedaan signifikan mengenai variabel dan fokus penelitian. Di antara artikel tersebut misalnya membahas mengenai problematika penunjukan dan implikasinya pada penyelenggaraan pemerintahan daerah,¹² persyaratan Polri aktif dan implikasinya,¹³ peninjauan legalitas penunjukan Polri aktif dari fungsi kelembagaan.¹⁴ serta keterkaitan otonomi daerah dan legitimasi kewenangan Mendagri.¹⁵ Dengan demikian, penelitian ini bermaksud untuk mengetahui dinamika pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas.

2. Perumusan Masalah

Untuk menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan pengisian penjabat kepala daerah, Penulis menilai penting untuk melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika Pengaturan Pengisian Penjabat Kepala Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia?
2. Bagaimana Implikasi Pengaturan Pengisian Penjabat Kepala Daerah terhadap Akuntabilitas dalam Proses Pemilihan?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual

¹¹ Lebih lanjut dapat dilihat dalam Danielle Hanna Rached, "International Law of Climate Change and Accountability" (the University of Edinburgh Law School, 2013), <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/28696/Rached2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>"

¹² Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 197–215.

¹³ Saeful Kholid and Carto, "Kebijakan Menteri Tentang Persyaratan Pengangkatan Penjabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Problematika Hukum* 3, no. 1 (2018): 65–77.

¹⁴ Fransica Adelina, "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 11–19.

¹⁵ Addi Fauzani and Aprilia Wahyuningih, "Problematika Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," in *Prosiding Call for Papers Hukum Kenegaraan, Departemen Hukum Tata Negara Dan Departemen Hukum Administrasi Negara FH UII* (Yogyakarta, 2021), 337–54.

(conceptual approach), dan historis (historical approach).¹⁶ Penelitian dilakukan untuk mendapatkan data sekunder yang memuat bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya berkaitan dengan pengisian penjabat kepala daerah dalam Pilkada. Peneliti mengumpulkan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, analisis terhadap diskusi atau webinar terkait yang telah dilaksanakan secara daring untuk mendapatkan data sekunder. Dalam menjawab rumusan masalah pertama, Peneliti memetakan dan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan terkait pengisian penjabat kepala daerah dan menarik catatan terhadap perbedaan dan persamaan pengaturan dalam dinamika tersebut. Terhadap rumusan masalah kedua, Peneliti memberikan penilaian akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah tersebut dengan pijakan penelurusan terhadap doktrin terkait akuntabilitas.

B. PEMBAHASAN

1. Memahami Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Sebelum masuk ke pembahasan rumusan masalah, kita perlu mengetahui apa sebenarnya perbedaan penjabat kepala daerah dengan kepala daerah. Secara implisit berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), penjabat kepala daerah merupakan pejabat yang bertugas mengganti peran suatu jabatan tertentu apabila jabatan terkait kosong.¹⁷ Menanggapi kondisi demikian, hukum menentukan perlunya adanya pengganti jabatan kosong tersebut dengan ditunjuknya Pelaksana Tugas (Plt), Pelaksana Harian (Plh), atau penjabat kepala daerah sebagai pengganti. Fokus penelitian ini hanya akan membahas penjabat saja, sehingga perlu dijelaskan perbedaannya dalam aspek pengisian jabatannya. Untuk memahami hal ini, Penulis lampirkan tabel berikut.

Tabel 1. Perbedaan Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah, Penjabat, Plt, dan Plh

Jenis Jabatan	Mekanisme Pengisian Jabatan
Kepala Daerah Baru	Menggantikan Kepala Daerah yang lama melalui Pemilu
Pelaksana Tugas (Plt)	Wakil Kepala Daerah mengisi tugas dan wewenang Kepala Daerah yang kosong hingga ditunjuk penjabat kepala daerah
Pelaksana Harian (Plh)	Sekretaris Daerah (Sekda) melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah yang kosong hingga ditunjuk penjabat
Penjabat Kepala Daerah	Mengisi jabatan Kepala Daerah ketika dirinya dan Wakil Kepala Daerah berhalangan karena berhenti atau diberhentikan bersamaan. Pengisian ditetapkan oleh Presiden dan Dipilih oleh Mendagri*

Sumber: Diolah Penulis

* Lihat Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 131 ayat (4)

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).

¹⁷ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" (2014). Pasal 86 jo. Pasal 214.

Berdasarkan tabel di atas, diangkatnya penjabat kepala daerah pada dasarnya dilakukan hanya dalam kondisi kepala dan wakil kepala daerah berhenti seperti meninggal dunia atau diberhentikan secara bersamaan (misal masa jabatannya habis).¹⁸ Kondisi ini sebenarnya hanya berlaku pada ketentuan *status quo*, berbeda dengan ketentuan dalam pengaturan-pengaturan sebelumnya. Selain itu, perlu dibedakan pula istilah penjabat kepala daerah dan penjabat sementara kepala daerah. Sebab, Penjabat sementara kepala daerah bersifat “sementara”, karena hanya menggantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana yang melaksanakan cuti kampanye serta secara yuridis formal tidak terjadi pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dari jabatan definitifnya.¹⁹ Untuk mengetahui ragam pengaturan pengisian penjabat kepala daerah, Penulis akan membahas hal tersebut di bagian selanjutnya.

2. Dinamika pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dalam sistem hukum Indonesia

Berdasarkan hasil analisis Penulis, pengaturan terkait mekanisme, persyaratan, hingga masa jabatan penjabat kepala daerah secara historis terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan yang dimulai dari UU 1/1945, Penpres 16/1959, hingga UU 10/2016. Hasil analisis Penulis dapat terangkum melalui tabel berikut.

Tabel 2. ResUME DINAMIKA PENGATURAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA DALAM TIGA ASPEK ANALISIS

Letak Pengaturan	Mekanisme, Pihak yang dapat Menjabat, dan Persyaratannya menjadi Penjabat Kepala Daerah	Lama Masa Jabatan
UU 1/1945	Belum ada pengaturan	
UU 22/1948		
UU 1/1957	Digantikan oleh anggota DPD yang tertua usianya	Mengikuti sisa masa Jabatan Kepala Daerah
UU 22/1999	Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga dilakukan Pemilihan Umum KPUD	Tidak ada Batasan Definitif
UU 32/2004	Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga ditunjuknya penjabat baru oleh Presiden	Sisa Masa Jabatan Habis / 6 Bulan

¹⁸ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 78.

¹⁹ Fabian Riza Kurnia and Rizari, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana,” *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan* 11, no. 2 (2019): 88.

Letak Pengaturan	Mekanisme, Pihak yang dapat Menjabat, dan Persyaratannya menjadi Penjabat Kepala Daerah	Lama Masa Jabatan
PP 6/2005 jo. UU 5/2014.*	<p>Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga ditunjuknya penjabat baru oleh Presiden</p> <p>Adapun, penjabat yang ditunjuk Presiden harus memenuhi 4 syarat sebagai berikut. Pertama, mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan. Kedua, aktif menduduki jabatan struktural eselon I atau Eselon II. Ketiga, daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 tahun terakhir bernilai baik. Keempat, bagi Sekretaris Daerah, sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.</p>	12 Bulan
UU 23/2014	<p>Penjabat Gubernur: Presiden menetapkan Penjabat atas usul Menteri</p> <p>Penjabat Bupati/Walikota: Mendagri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat</p>	Tidak Ditentukan (Berlaku PP 6/2005)
UU 1/2015	Tidak Ditentukan (Berlaku PP 6/2005 dan UU 23/2014)	18 Bulan
UU 8/2015	Syarat tambahan selain yang telah ditentukan dalam PP 6/2005, yaitu Untuk Penjabat Gubernur harus diangkat dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) madya, sedangkan untuk Bupati/Walikota harus diangkat dari JPT pratama minimal.	
UU 10/2016	Presiden langsung menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota tanpa ada usulan pemerintah daerah. Ketentuan lainnya berlaku UU 8/2015 dan PP 6/2005.	12 Bulan, dapat diperpanjang 12 bulan berikutnya
Praktik <i>Status Quo</i> akibat Ketiadaan Pilkada di Tahun 2022 dan 2023	Dapat diangkat hingga 36 Bulan	

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan analisis Penulis ditemukan fakta bahwa di setiap masa perubahan dan pergantian konstitusi Indonesia, terdapat rezim hukum pengisian jabatan yang berbeda. Oleh karena itu, Penulis berfokus dalam memberikan pemparan secara kronologis bagaimana

* Ogianhafidz Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 192–219.

pengisian penjabat kepala daerah di setiap perubahan dan pergantian konstitusi sebagai berikut.

a. Hasil Pembahasan pada Masa UUD 1945 Awal

Pada masa ini, ketentuan terkait penjabat kepala daerah belum sama sekali diatur dalam UU Pemda pertama dan kedua, yaitu UU 1/1945 dan UU 22/1948. Pada masa ini, pengisian jabatan pemerintahan daerah diatur secara terbatas hanya untuk kepala daerah saja.²⁰ Pada bagian ini, pengisian kepala daerah dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) sebagai legislatif daerah.

Penulis tidak menemukan *ratio legis* mengapa kepala daerah dipilih oleh legislatif daerah (BPRD) dalam penjelasan umum UU 1/1945. Menurut pandangan Mahfud, UU Pemda masa ini dianggap ultra demokratis karena politik hukumnya adalah menyebarkan kekuasaan pada daerah seluas-luasnya.²¹ Mekanisme ini menurut Penulis dapat dipandang lebih akuntabel daripada mekanisme pengisian penjabat kepala daerah *status quo* tanpa pelibatan DPRD sama sekali.

Kemudian, pada UU 22/1948, proses pengangkatan kepala daerah mulai berubah dengan adanya keterlibatan pemerintah pusat bersama dengan BPRD sebagai lembaga legislatif daerah.²² Berdasarkan penjelasan umum UU tersebut, *Ratio legis* adanya intervensi pemerintah pusat ini dikarenakan filosofi kepala daerah adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Penulis berpendapat bahwa filosofi inilah yang menjadi justifikasi pemerintah dalam pengaturan *status quo* bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah adalah urusan administratif pemerintah pusat belaka, sehingga tidak perlu adanya intervensi DPRD. Adapun mekanisme yang diatur dalam fase ini adalah BPRD mengusulkan 2-4 calon kepala daerah, lalu Pemerintah Pusat mengangkat Kepala Daerah terpilih. Masa jabatan bagi kepala daerah adalah lima tahun sesuai masa sidang BPRD.²³

b. Hasil Pembahasan pada Masa UUDS 1950

Pada masa ini, ketentuan pengisian penjabat kepala daerah secara tidak langsung baru diatur dalam UU 1/1957 ini. UU ini mengatur dua lembaga pemerintahan daerah, yaitu Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) sebagai eksekutif dan DPRD sebagai lembaga legislatif. DPD diketuai oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum langsung sama seperti saat ini. Ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan, diangkatlah penjabat melalui anggota DPD yang tertua usianya. Dengan demikian, kualifikasi untuk menjadi penjabat sangat sederhana dibandingkan syarat pada PP 6/2005 karena cukup

²⁰ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah," 1945. Pasal 2 ayat (3).

²¹ Mohammad Mahfud Mahmodin, "Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia" (Universitas Gadjah Mada, 1993).

²² Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tanggannya Sendiri" (1948). Pasal 18 ayat (1) dan (2).

²³ Lihat Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 14.

menjadi DPD sebagai anggota yang tertua saja. Adapun, masa jabatan dari penjabat ini menyesuaikan sisa jabatan dari anggota yang digantinya.²⁴

c. Hasil Pembahasan pada Masa UUD 1945 Kembali

Menanggapi kondisi pada masa UUDS 1950 yang ultra demokratis sehingga menimbulkan disintegrasi di tingkat pemerintahan daerah, Pemerintah mengeluarkan dua produk hukum terkait, yaitu Penpres 6/1959 dan UU 18/1965. Melalui Penpres 6/1959, pengisian jabatan kepala daerah dan penjabat kepala daerah kembali berubah. Untuk Kepala Daerah, Penpres ini menentukan terdapat dua mekanisme pengangkatannya.

1. Daerah Tingkat I: Kepala daerah diangkat oleh Presiden
2. Daerah Tingkat II: Kepala daerah diangkat oleh Mendagri dan Otonomi Daerah

Kedua mekanisme tersebut ditempuh setelah DPRD mengusulkan calon-calon kepala daerah. Akan tetapi, menurut Bagir Manan pengangkatan tersebut tidak *rigid* karena boleh dilakukan secara menyimpang dari calon-calon yang telah diusulkan DPRD.²⁵ Menariknya, mekanisme ini mirip dengan praktik pengisian penjabat kepala daerah *status quo* di Sulawesi Tenggara yang sayangnya juga berujung menimbulkan masalah.²⁶ Dalam kasus ini, awalnya gubernur dan sekretaris daerah mengusulkan 3 nama untuk menjadi penjabat karena habisnya masa jabatan bupati dan walikota. Akan tetapi, Mendagri justru menyetujui nama di luar yang diusulkan sehingga gubernur menolak hingga saat ini untuk melantik nama yang dipilih oleh Mendagri. Menanggapi ini, pemerintah daerah menilai Mendagri tidak menghargai kebutuhan pemerintah daerah terhadap sosok penjabat kepala daerah yang dipandang akuntabel di daerahnya.

Adapun, ketentuan persyaratan dan mekanisme pengangkatan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana terkait.²⁷ Sayangnya, Penulis tidak dapat mengakses materi muatan dari Permendagri 23/1965 yang mengatur mekanisme pengisian penjabat kepala daerah.²⁸ Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah kembali berubah dalam UU 5/1974. Salah satu materi muatannya adalah terkait mekanisme terkait Pengisian penjabat kepala daerah

²⁴ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah" (1957). Pasal 20 ayat (2).

²⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

²⁶ Saiful Rijal Yunus, "Pemprov Sultra Tak Akan Lantik Dua Penjabat Bupati," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/21/pemprov-sultra-tak-akan-lantik-dua-penjabat-bupati>.

²⁷ Lihat Republik Indonesia, "Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah" (1959). Pasal 5.

²⁸ Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah Istimewa Yogyakarta, "Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 1965 tentang Pejabat yang mewakili Kepala Daerah apabila Kepala dan Wakil Kepala Daerah Berhalangan," Diakses pada tanggal 16 Oktober 2022. Sebenarnya, Penulis dapat menemukan Permendagri terkait yang dimaksud dalam UU 18/1965, namun tidak dapat mengakses isi berkas terkait. Dalam laman situs Jaringan Data Informasi Hukum Nasional (JDIH) milik Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan Kemendagri juga tidak ditemukan hasil Permendagri terkait dengan *range* pencarian peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 1965-1980.

kembali didelegasikan dalam Permendagri sebagai peraturan pelaksana.²⁹ Sayangnya, sekali lagi Penulis tidak dapat menemukan Permendagri terkait.

Kemudian, dalam UU 22/1999 terjadi perubahan signifikan pengisian penjabat kepala daerah. UU ini mengatur bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap (masa jabatan habis), maka sekretaris daerah berperan sebagai penjabat sementara.³⁰ Kemudian, agar tidak terjadi kekosongan jabatan, DPRD wajib menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 3 bulan.³¹ Menurut Penulis, pola pengisian jabatan oleh sekretaris daerah inilah yang idealnya dilakukan. Hal ini didasarkan oleh fakta bahwa sekretaris daerah yang telah memiliki pengalaman panjang mengenai seluk beluk daerah yang dipimpinnya sehingga dipandang lebih akuntabel. Selain itu, sekretaris daerah yang lebih mengetahui kondisi pemerintahan yang ada.³² UU ini memiliki semangat untuk mengatur pertanggungjawaban ganda kepala daerah, yaitu kepada Pemerintah Pusat dan juga DPRD sebagai wakil rakyat di daerah.³³

d. Hasil Pembahasan pada Masa Pasca Amandemen UUD NRI 1945

Ketentuan yang berlaku dalam UU 32/2004 beserta peraturan pelaksananya yaitu PP 6/2005 merupakan pengaturan pengisian penjabat kepala daerah yang berlaku saat ini. Perbedaan paling mendasar dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan sebelumnya adalah terdapat kepastian hukum dalam kondisi apa saja penjabat kepala daerah diangkat. Dalam berbagai pengaturan sebelumnya semuanya hanya menyatakan bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan, maka diangkat penjabat kepala daerah sementara. Dalam UU ini, terdapat skenario tambahan di mana penjabat kepala daerah dapat mengisi jabatan apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala berhalangan atau masa jabatannya habis persis seperti fenomena yang mengawali tulisan ini. Dalam berbagai pengaturan sebelumnya, masa jabatan kepala daerah tidak dimungkinkan habis karena pemilihan kepala daerah terus dilakukan secara berkala oleh DPRD dan/atau Pemerintah Pusat tanpa jeda.

Dalam skenario masa jabatannya habis, sama seperti UU 10/2016, UU ini juga mengatur konsekuensi kekosongan jabatan kepala daerah yang sama bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum bulan Juni 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.³⁴ Penulis berkesimpulan bahwa fenomena Penjabat Kepala Daerah yang terjadi pada saat ini persis baru terjadi di tahun 2005 setelah amandemen UUD NRI 1945 dengan menempatkan pemilihan langsung

²⁹ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah" (1974). Pasal 26.

³⁰ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Tentang Pemerintahan Daerah" (1999). Pasal 58 ayat (3).

³¹ Lihat Indonesia. Pasal 58 ayat (4).

³² Else Suhaimi and M. Yasin, "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 62.

³³ Lihat Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan Umum angka 6.

³⁴ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 233.

kepala daerah yang tidak dibarengi dengan jadwal pemilu yang sesuai dengan habisnya masa jabatan kepala daerah.

Adapun, sebab-sebab diangkatnya penjabat kepala daerah apabila berhalangan dalam UU ini diatur dalam beragam skenario. Misalnya, kepala daerah dan wakilnya mengundurkan diri bersamaan, berhalangan tetap karena sakit, diberhentikan sementara melalui putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, hingga diberhentikan permanen melalui putusan pengadilan yang sudah *inkracht*.³⁵

Sebagai konsekuensi dari kosongnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka UU memerintahkan untuk diadakannya rapat paripurna bagi DPRD dalam memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah.³⁶ Hal yang menurut Penulis cukup signifikan, ketetuan UU ini berbeda dengan UU 22/1999 yang mana sekretaris daerah tidak langsung menjadi penjabat kepala daerah, melainkan hanya sementara hingga Presiden mengangkat penjabat kepala daerah yang baru.³⁷

Selain itu, juga menarik bahwa ketentuan ini secara implisit membatasi masa jabatan penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah adalah paling lama 6 bulan. Berbeda dengan ketentuan PP 6/2005 sebagai peraturan pelaksananya yang mengatur masa jabatan penjabat paling lama adalah 12 bulan.³⁸ Menurut Penulis, pengaturan dalam UU 22/1999 mengenai sekretaris daerah sebagai penjabat dan masa jabatan paling lama 6 bulan dalam UU 32/2004 dipandang lebih akuntabel dan partisipatif melibatkan daerah dibanding dengan kondisi pada UU 32/2004 dan pada *status quo*. Ketentuan saat ini memungkinkan masa jabatan penjabat kepala daerah dalam praktiknya mencapai 2-3 tahun dan dapat diisi oleh unsur di luar pemerintah daerah.³⁹

Adapun, menurut PP 6/2005 syarat-syarat seorang diangkat penjabat gubernur atau penjabat bupati/walikota adalah Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria: (i) mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan; (ii) menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi penjabat gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi penjabat bupati/walikota. (iii) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.; dan (iv) Bagi sekretaris daerah yang diusulkan menjadi penjabat kepala daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.

³⁵ Lihat Republik Indonesia. Pasal 29 ayat (2) jo. Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5).

³⁶ Lihat Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (3).

³⁷ Lihat Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (4).

³⁸ Lihat Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 132 ayat (4).

³⁹ Syarifudin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial, Dan Humaniora* 2, no. 1 (2022): 63–73.

Selanjutnya, pada UU 23/2014 skenario pengisian penjabat kepala daerah masih sama seperti UU 32/2004, namun terdapat perubahan mekanisme pengisian penjabat kepala daerah dengan mekanisme berikut:

1. **Penjabat Gubernur:** Presiden menetapkan penjabat atas usul Menteri
2. **Penjabat Bupati/Walikota:** Mendagri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat

Mekanisme di atas menurut Penulis lebih panjang dan telah melibatkan pemerintah daerah dalam mengusulkan, namun menurut Penulis belum akuntabel dibandingkan dengan UU 22/1999 dan UU 32/2004 yang mana Sekda langsung menempati posisi penjabat kepala daerah. Selain itu, terbukti bahwa mekanisme pengusulan oleh pemerintah daerah pada prakteknya tidak berjalan efektif dengan adanya kasus Sulawesi Tenggara yang telah Penulis singgung sebelumnya.

Selanjutnya, dalam UU 1/2015 terdapat perubahan mengenai masa jabatan penjabat Gubernur ketika dirinya diberhentikan permanen melalui putusan pengadilan. Apabila sisa masa jabatan Gubernur yang diberhentikan kurang dari 18 bulan, maka Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Mendagri hingga akhir masa jabatannya.⁴⁰ Apabila masa jabatan dari Gubernur yang diberhentikan adalah lebih dari 18 bulan, maka DPRD Provinsi menyelenggarakan pemilihan untuk memilih Gubernur pengganti.

Terhadap ketentuan *a quo*, Penulis menyimpulkan bahwa ketentuan ini secara implisit bermaksud membatasi masa jabatan penjabat Gubernur paling lama 18 bulan. Hal ini memperpanjang masa jabatan penjabat yang awal mulanya dalam UU 32/2004 adalah 6 bulan, lalu dalam PP 6/2005 adalah satu tahun, lalu dalam UU ini menjadi paling lama 18 bulan. Kemudian, skenario dalam pengisian dan masa jabatan penjabat bupati/walikota juga kurang lebih sama dengan sedikit catatan. Dalam hal terjadi kekosongan Bupati/Walikota, maka Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatan bupati/walikota atas usul gubernur. Dalam hal ini, dipraktikkan dalam penetapan penjabat Walikota Makassar, di mana gubernur mengusulkan tiga nama kepada Menteri setelah menyeleksi 12 nama dan melihat program kerja dari calon penjabat.⁴¹

Sama seperti UU 32/2004 dan UU 10/2016, UU ini juga mengatur kekosongan jabatan Gubernur dan Bupati/walikota, maka diangkatlah penjabat Kepala Daerah. Dalam UU 8/2015, terdapat syarat khusus tambahan selain yang telah ditentukan dalam PP 6/2005, yaitu untuk penjabat Gubernur harus diangkat dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) madya, sedangkan untuk bupati/walikota harus diangkat dari minimal JPT pratama.⁴²

⁴⁰ Lihat Republik Indonesia, "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" (2015). Pasal 174 Ayat (1).

⁴¹ Ni'matul Maula, Putra Astomo, and Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018," *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (2019): 10–12.

⁴² Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apatur Sipil Negara (UU ASN), jabatan pimpinan tinggi utama merupakan jabatan kepala pemerintah lembaga non kementerian. Adapun, JPT madya meliputi jabatan sebagai sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal

Selanjutnya, dalam UU 10/2016 tidak terdapat banyak perubahan mengenai pengisian penjabat kepala daerah. Sama seperti UU 1/2015, apabila masa jabatan Kepala Daerah kurang dari 18 bulan, maka diangkatlah penjabat kepala daerah.⁴³ Perbedaannya, menurut Penulis dipandang kurang akuntabel dibanding dengan mekanisme UU 1/2015 karena pengisian penjabat kepala daerah Bupati/Walikota tidak perlu menempuh mekanisme pengusulan oleh gubernur terlebih dahulu. Kemudian, masa jabatan penjabat kepala daerah ini paling lama adalah 12 bulan dan dapat diperpanjang untuk 12 bulan berikutnya dengan orang yang sama/berbeda. Ketentuan ini sebenarnya bertentangan dengan kondisi saat ini, di mana penjabat kepala daerah dapat menjabat selama 3 tahun.⁴⁴

UU ini juga mengatur skenario apabila belum ada calon terpilih yang memenuhi 50% suara sah, maka diangkatlah penjabat kepala daerah sementara. Pengaturan ini ditujukan untuk mengisi kekosongan hukum nihilnya kepala daerah terpilih.⁴⁵ Untuk pengaturan lainnya, seperti mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah, syarat menjadi penjabat kepala daerah, beserta skenario masa jabatan kepala daerah habis dalam UU ini, sama seperti yang sudah dijelaskan oleh Penulis dalam beberapa dinamika pengaturan sebelumnya.

Perkembangan paling aktual, terdapat setidaknya tiga Putusan MK yang awalnya dipermasalahkan pemohon untuk mengubah ketentuan penjabat kepala daerah ini untuk lebih transparan dan partisipatif, yaitu Putusan 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022. Salah satu upaya yang ingin dibawa pemohon adalah membatalkan ketentuan berisi pengalihan pemegang kekuasaan pemerintah daerah dari kepala daerah menjadi penjabat kepala daerah.⁴⁶ Lalu, di saat yang sama mengatur penunjukan penjabat bukan lagi dilakukan oleh Presiden/Mendagri, melainkan oleh kepala daerah yang akan habis masa jabatannya. Sayangnya, dalam 3 putusan tersebut MK memutuskan bahwa

kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Kemudian, untuk JPT Pratama meliputi jabatan direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Lihat Republik Indonesia, "UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Apatur Sipil Negara" (2014). Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf a.

⁴³ Lihat Republik Indonesia, "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" (2016). Pasal 174 Ayat (7).

⁴⁴ Harbowo, Kustiasih, and Herin, "Kemendagri: Usulan Gubernur Terkait Penjabat Bupati/Wali Kota Tak Mutlak Diakomodasi," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/20/kemendagri-usulan-gubernur-untuk-posisi-penjabat-bupatiwali-kota-tak-mutlak-diakomodasi>.

⁴⁵ Lihat Republik Indonesia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-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," n.d.

⁴⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022" (2022).

semua permohonan ditolak karena tidak beralasan hukum, sehingga tidak ada perubahan ketentuan lebih lanjut.

Selanjutnya, Penulis akan memaparkan bagaimana implikasi pengaturan *status quo* dalam aspek akuntabilitas apabila tidak dibenahi oleh pemerintah. Selain itu, Penulis juga akan memberikan analisis beserta rekomendasi dalam menindaklanjuti kondisi *status quo*.

3. Implikasi Pengaturan Pengisian Penjabat Kepala Daerah terhadap Aspek Akuntabilitas dalam Proses Pemilihan

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bagian pembahasan sebelumnya, selama ini tata cara pengisian penjabat kepala daerah selalu menjadi ranah pemerintah di mana Presiden melalui Menteri Dalam Negeri memiliki peran utama. Adanya justifikasi tersebut seakan-akan menunjukkan pemerintah tidak ingin melibatkan peran publik dalam pengisian penjabat kepala daerah. Hal ini tentu berimbang pada ketidaktahuan publik tentang siapa yang akan memimpin daerahnya dan muncul potensi ketidakpercayaan terhadap pemerintah daerah.

Dalam *status quo*, peran publik yang dalam hal ini diwakili oleh lembaga perwakilan DPRD, hanya terlibat memberikan pertimbangan kepada Gubernur dalam pengisian penjabat kepala daerah Bupati/Walikota.⁴⁷ Adapun ketentuan tersebut, dikhkususkan jika kepala daerah definitif sebelumnya telah memenuhi salah satu klausul berikut: i) dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan.⁴⁸ ii) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.⁴⁹ Atau iii) Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.⁵⁰ Sementara itu, tidak ada lagi pengaturan keterlibatan publik atau lembaga perwakilan dalam pengisian penjabat kepala daerah, misalnya dalam pengisian penjabat kepala daerah Gubernur atau pengisian penjabat kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan yang dikarenakan tujuan pilkada serentak.

Dengan begitu, peranan publik sejatinya saat ini nyaris tidak ada dalam proses pengisian penjabat kepala daerah terutama selain terhadap tiga klausul di atas. Padahal, dibutuhkan aspek akuntabilitas dalam proses pemilihannya agar penjabat kepala daerah tersebut dapat memperoleh kepercayaan dari warganya hingga akhir jabatan dan menjalankan pemerintahannya dengan baik. Lebih lanjut, menarik untuk mengulas pendapat MK yang berkaitan dengan penjabat kepala daerah melalui Putusan No. 67/PUU/XIX/2021:

⁴⁷ Lihat Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 130 ayat 3.

⁴⁸ Lihat Republik Indonesia. Pasal 124 ayat 1.

⁴⁹ Lihat Republik Indonesia. Pasal 126 ayat 1.

⁵⁰ Lihat Republik Indonesia. Pasal 128 ayat 5.

*“...perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan **prinsip-prinsip demokrasi** dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung **terbuka, transparan, dan akuntabel** untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah...”*

Bahwa sesungguhnya MK telah mengingatkan terkait pembentukan peraturan turunan dari Pasal 201 UU 10/2016. Belum terbentuknya peraturan tersebut, menunjukkan indikasi kesengajaan atau kelalaian pemerintah dengan tidak memperhatikan dan menghadirkan prinsip transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas.⁵¹ MK juga menyampaikan bahwa “proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.” Adanya pertimbangan MK tersebut memberikan momentum kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pengisian penjabat kepala daerah yang ideal. Atas pendapat MK tersebut, penulis setuju adanya model pengisian penjabat kepala daerah yang berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

Penulis sejutu dengan alasan bahwa masyarakat membutuhkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. serta Oleh karena itu, perlu dibentuk Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No 10/2016. Pandangan MK juga menunjukkan bahwa aspek-aspek tersebut perlu menjadi bagian integral dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, mencerminkan tanggung jawab dan akuntabilitas dalam proses pemilihan tersebut.

Sementara itu, atas pertimbangan MK yang menyebut pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga dalam ruang lingkup secara demokratis, sebenarnya dapat dilihat dari dua sisi. Jika dilihat dari satu sisi, bagaimana bisa memenuhi ruang lingkup “secara demokratis” apabila selama ini proses pengisiannya saja dipilih atau ditunjuk oleh salah satu pihak, bahkan baik masyarakat atau lembaga perwakilan tidak terlibat dalam menentukan penjabat kepala daerah. Namun, dari sudut pandang lain, pertimbangan MK yang menyatakan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga dapat diakui sebagai proses yang demokratis, memberikan argumen yang valid, sehingga dapat dibenarkan. Dalam hal ini, setidaknya terdapat dua alasan yaitu: Pertama, meskipun dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan untuk kepala daerah, namun peranan dari penjabat kepala daerah sejatinya sama dengan kepala daerah. Sehingga pengaruh peranan dari kepala daerah dan penjabat kepala daerah memiliki dampak yang sama besar terhadap masyarakat dan

⁵¹ Juanda and Ogiandhafiz Juanda, “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *Jurnal Keamanan Nasional* VII, no. 1 (2022): 194.

daerahnya.⁵² Adanya pengaruh yang sama besar ini menunjukkan bahwa kedua jabatan memiliki urgensiifitas yang sama untuk melibatkan prinsip demokrasi. *Kedua*, dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis, yang dimaksud tidak selalu berarti melaksanakan pemilihan secara langsung maupun tidak langsung, namun pertimbangan MK disini juga dapat dimaknai mendorong mekanisme pengisian penjabat kepala daerah untuk melaksanakan prinsip demokrasi dalam hal ini melibatkan keterlibatan masyarakat. Antara akuntabilitas dan demokrasi memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga jika mengakomodir nilai demokrasi maka diperlukan aspek akuntabilitas di dalamnya.⁵³

Dalam *status quo*, Mendagri tentunya tidak akan melakukan pengisian jabatan tanpa adanya kewenangan yang diberikan oleh UU. Hal ini juga menjadi justifikasi pemerintah mengenai kewenangannya. Namun adanya pendapat MK tersebut, menjadi alasan tambahan untuk mendorong pelaksanaan pengisian jabatan yang akuntabel. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Miriam Budiarjo, bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.⁵⁴ Adapun konsekuensinya dari adanya akuntabilitas yaitu tuntutan terhadap pelaksana tugas *c.q.* Pemerintah yang dapat memberikan jawaban atas segala pertanyaan terkait penggunaan kewenangan dalam menjalankan tugas dan bagaimana kewenangan tersebut dilakukan guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.⁵⁵

Apabila dibandingkan dengan konsep akuntabilitas pada konteks penyelenggara pemilu, maka akuntabilitas yang dimaksud adalah setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada publik baik secara politik maupun secara hukum.⁵⁶ Pertanggungjawaban secara politik berarti setiap unsur yang terlibat mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil.⁵⁷ Sementara bertanggung jawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum wajib tunduk pada proses penegakan hukum.⁵⁸ Artinya, jika dikontekstualisasikan dalam kasus *a quo* Pemerintah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dalam proses pengisian penjabat

⁵² Yuli Ernitasari, "Analisis PJ. Kepala Daerah Yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil Tidak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat PNS Dalam Jabatan Struktural Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Di Lampung," *Pranata Hukum* 10, no. 2 (2016): 113.

⁵³ Patrick Merloe, "Human Rights-The Basis For Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections," in *International Principles for Democratic Election* (Washington DC: Sandler, Reiff & Young, 2008), 9, https://www.ndi.org/sites/default/files/2338_electionsprinciples_engpdf_07092008.pdf.

⁵⁴ Miriam Budiarjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat* (Bandung: Mizan, 2000).

⁵⁵ Muhammad, "Realizing Accountability of General Election With Quality and Integrity Thru Transformation of The General Election System," in *Proceedings of the 1st Hasanuddin International Conference on Social and Political Sciences, HICOPOS* (Makassar, 2019), 5, <https://doi.org/10.4108/eai.21-10-2019.2291520>.

⁵⁶ Erwin Kuswantoro, "Implementasi Prinsip Akuntabilitas Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Oleh KPU Kabupaten Tebo Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" (Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2020), <http://repository.uinjambi.ac.id/3263/1/ErwinKuswantoro.pdf>.

⁵⁷ Kuswantoro.

⁵⁸ Kuswantoro.

kepala daerah. Sementara itu, jika mengacu pada unsur-unsur akuntabilitas publik, maka terdapat dua unsur yang dibutuhkan yaitu: siapa yang bertanggungjawab dan akuntabel untuk siapa.⁵⁹ Hal ini sering disebut sebagai akuntabilitas dari sudut pandang vertikal/tipe hierarki/*principal-agent relationships*.⁶⁰ Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah pemerintah, dan akuntabel berguna bagi rakyat di setiap daerah.

Oleh karena itu, aspek akuntabilitas merupakan aspek penting dalam memberikan tanggung jawab pemerintah atas pelaksanaan pengisian penjabat kepala daerah. Apabila tidak diatur secara akuntabel, maka yang dikhawatirkan adalah adanya kekuasaan yang tidak bertanggung jawab yang memiliki sifat buruk dan berbahaya.⁶¹ Untuk memahami indikator-indikator apa saja yang termasuk dalam aspek akuntabilitas, dapat merujuk pada pendapat Djalil, yang mana ia menjelaskan tentang ciri-ciri pemerintahan yang akuntabel, diantaranya:⁶² i) mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat; ii) mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat; iii) mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan; iv) mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan; serta v) sebagai sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah.

Pada **indikator pertama**, yaitu mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah seharusnya menyajikan informasi terkait pengisian penjabat kepala daerah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat. Sasarannya adalah membangun kepercayaan masyarakat timbal balik antara pemerintah dan masyarakat serta menjamin kemudahan memperoleh informasi.⁶³ Hal ini berkorelasi dengan kepercayaan publik dan dukungan publik atas tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada kenyataannya, pemberitahuan terkait pengisian penjabat kepala daerah dilangsungkan secara tertutup. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Fadli Ramadhanil bahwa proses pengisian penjabat kepala daerah belum terbuka, sehingga masyarakat tidak tahu dan secara tiba-tiba muncul nama penjabat kepala daerah.⁶⁴ Penyajian informasi secara

⁵⁹ Retno Yuliati, Soemarso Slamet Raharjo, and Dodik Siswantoro, "Accountability and Incumbent Re-Election in Indonesian Local Government," *International Research Journal of Business Studies* 9, no. 3 (2016): 159.

⁶⁰ Danielle Hanna Rached, "Doomed Aspiration of Pure Instrumentality: Global Administrative Law and Accountability," *Global Constitutionalism* 3, no. 3 (2014): 343, <https://doi.org/10.1017/S2045381714000094>.

⁶¹ Ruth Gavison, "The Implications of Jurisprudential Theories for Judicial Election, Selection, and Accountability USC Syposium on Judicial Election, Selection, and Accountability," *Southern California Law Review* 61 (1988): 1655.

⁶² Muhammad Sawir, "Konsep Akuntabilitas Publik," *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2017): 10.

⁶³ Murat Jashari and Islam Pepaj, "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration," *Acta Universitatis Danabius* 10, no. 1 (2018): 61.

⁶⁴ Nurhadi Sucayyo, "Akademisi: Proses Pengisian Penjabat Kepala Daerah Seharusnya Melalui DPRD," VOA Indonesia, 2022, <https://www.voaindonesia.com/a/akademisi-proses-pengisian-penjabat-kepala-daerah-seharusnya-melalui-dprd-/6574055.html>.

tertutup berpengaruh pada ketidaktahuan masyarakat apakah proses pengisian penjabat kepala daerah memakan waktu berapa lama. Selain itu, jika dalam praktiknya Mendagri menerima usulan dari Sekretaris Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota yang habis masa jabatannya, maka hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah salah sasaran dalam menyebarkan informasi yang seharusnya diketahui oleh publik. Meskipun begitu, usulan atau pengajuan nama dari kepala daerah definitif sejatinya sarat dengan kepentingan politik.⁶⁵

Pada **indikator kedua**, yaitu mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Pada prinsipnya, akuntabilitas ditujukan bagi mereka yang mewakili kepentingan rakyat.⁶⁶ Proses pengisian penjabat kepala daerah sesungguhnya perlu mempertimbangkan pelibatan masyarakat melalui pelayanan pemerintah misalnya dalam menampung aspirasi. Sehingga masyarakat dapat dilayani dan didengarkan aspirasinya baik terkait nama-nama, kualifikasi penjabat, ataupun kriteria yang diinginkan oleh masyarakat. Namun, adanya proses pengisian penjabat kepala daerah yang tertutup, menutup peluang masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Tidak adanya saluran khusus mengenai pengisian penjabat publik memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

Pada **indikator ketiga**, yaitu mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan. Pemerintah selaku pihak yang terlibat langsung dalam pengisian penjabat kepala daerah sejauh ini belum mampu menjelaskan secara komprehensif bagaimana proses menentukan penjabat kepala daerah pada setiap daerah. Hal ini berdasarkan penjelasan Mendagri setelah pelantikan lima penjabat daerah sekaligus yang mana Mendagri mengatakan bahwa pelaksanaan pengisian penjabat kepala daerah telah dijalankan secara demokratis, misalnya melibatkan tokoh-tokoh masyarakat setempat sampai suara lembaga-lembaga, seperti Majelis Rakyat Papua Barat untuk provinsi Papua Barat.⁶⁷

Hal ini seharusnya perlu dijelaskan dari awal khususnya kepada daerah yang akan memiliki penjabat kepala daerah, agar masyarakat mengetahui alur dari mekanisme pengisian penjabat kepala daerah. Selain itu, dalam kenyataannya baru terdapat pemberitahuan saat beberapa sebelum atau hari pelantikan. Sehingga publik baru mengetahui calon penjabat dalam waktu yang cukup singkat. Padahal, publik seharusnya perlu mengatahui bagaimana pelaksanaan pengisian penjabat kepala daerah dari awal hingga akhir, bagaimana hasil pertemuan antara dengan lembaga-lembaga daerah dan tokoh masyarakat, serta mengetahui pula apa alasan pemerintah untuk memilih penjabat kepala daerah yang terpilih. Selain itu, dalam mempertanggungjawabkan kebijakan memilih penjabat juga diperlukan pertimbangan, apakah pemilihannya bertentangan atau tidak dengan UU yang lain misalnya seperti UU

⁶⁵ Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Morotai)," 65–66.

⁶⁶ Paul Finn, Public Trust and Public Accountability, *The Australian Quarterly*, Vol. 65, No. 2, Winter, 1993, <https://doi.org/10.2307/20635720>: 53.

⁶⁷ "Pj Gubernur: Menteri Tito Klaim Penunjukan Sudah 'Demokratis', Tapi Mengapa Dituding 'Tidak Transparan' Dan Rentan 'Dipolitisasi'?", BBC, 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61382329>.

ASN, UU Kepolisian NRI, UU TNI, UU Pilkada, dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁶⁸ Adapun hal tersebut merupakan kewajiban bagi pemerintah guna memperoleh akuntabilitas dan kepercayaan publik.⁶⁹

Pada **indikator keempat**, yaitu mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan. Jika indikator ini dikontekstualisasikan dalam pemberian ruang bagi masyarakat untuk terlibat/berpartisipasi dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, maka hingga saat ini masyarakat tidak diberikan ruang yang dimaksud. Hal ini mengacu analisis Penulis terhadap pendapat Sherry R. Arnstein dalam artikelnya berjudul *A Ladder of Citizen Participation*.⁷⁰ Dalam artikel tersebut dijelaskan delapan tingkatan partisipasi dari tingkat paling rendah ke paling tinggi adalah sebagai berikut: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power*, dan *citizen control*. Terhadap tingkatan tersebut, Penulis menilai pengisian penjabat publik hanya pada tingkatan *manipulation, therapy*, dan *placation*. Dalam hal ini, tingkatan yang paling baik adalah *placation*. Namun, tiga tingkatan ini belum cukup untuk menilai pelaksanaan pengisian telah partisipatif. Sebab berdasarkan praktik, masyarakat hanya dijadikan alat stempel legalitas dan masih dimungkinkan bahwa pendapat dan masukan rakyat “seakan-akan” diperhitungkan.

Pada **indikator kelima**, yaitu adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Indikator ini menekankan bahwa publik dapat menilai kinerja pemerintah berdasarkan apa yang dilaksanakan dan dipertanggungjawabkannya. Dalam kenyataannya, pemerintah tidak pernah memublikasikan terkait laporan pertanggungjawaban pengisian penjabat kepala daerah. Padahal sejatinya terdapat penilaian pertanggungjawaban kepada publik misalnya dalam Menyusun perencanaan strategis, pengukuran dan evaluasi kinerja, LAKIP, dan mekanisme pelaporan guna meningkatkan akuntabilitas penyelenggara pemerintahan.⁷¹

Kelima indikator tersebut relevan dikaitkan dengan bagaimana aspek akuntabilitas pada pengisian penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh Pemerintah. Apabila seluruh indikator tersebut dikontekstualisasikan pada kasus *a quo*, maka dapat disimpulkan bahwa

⁶⁸ Panhar Makawi et al., “General Review Of The Appointment Of Active Polri Members To Answer As Regional Head (CASE STUDY: Appointment OF Pol Commissioner General Mochamad Iriawan AS Acting Governor OF West Java.),” *Review of International Geographical Education*, 11, no. 6 (2021): 1449; - Tohadji, “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat),” *Jurnal Hukum Replik* 6, no. 1 (2018): 68, <https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178>; Rizaldi, Fabian Riza Kurnia, and Afrilia Fitrotulhanna, “Assignment of Police Officers as Provisional Governor: Case Study an Acting Officer’s Governor of West Java,” in *Proceedings of the International Conference on Public Administration, Policy and Governance (ICPAPG)*, 2019, 359; Nur Rohim Yunus, “Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah,” *Adalah* 2, no. 6 (2018): 60.

⁶⁹ Paul Finn, “Public Trust and Public Accountability,” *Griffith Law Review* 3, no. 2 (1994): 233, <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200305.219>.

⁷⁰ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association* 35, no. 4 (1969): 216–24.

⁷¹ Wisber Wiyanto and Muhammad Ma’ruf Afif, “Akuntabilitas Layanan Publik Melalui Penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik,” in *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT* (Tangerang Selatan, 2017), 70.

selama ini penyelenggaraan pengisian penjabat kepala daerah belum mencerminkan aspek akuntabilitas. Padahal, aspek akuntabilitas nyatanya telah menjadi pegangan umum dalam pemerintahan dan administrasi bahkan dalam konteks global sekalipun.⁷²

Lebih lanjut, implikasi atas lemahnya aspek akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah, diantaranya:

Pertama, berpotensi mendapatkan penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerah. Adanya mekanisme pengisian jabatan yang tertutup berimplikasi pada aspek akuntabilitas. Terlebih lagi alasan dipilihnya seseorang menjadi penjabat kepala daerah menjadi ranah mutlak pemerintah. Sehingga masyarakat tidak mengetahui latar belakang, rekam jejak, dan apa yang akan dilakukan oleh calon penjabat jika dilantik.⁷³

Sebaliknya, calon penjabat juga tidak mengetahui aspirasi daerah mana yang perlu ditangani. Apabila terjadi hal seperti ini, maka suatu daerah akan mendapatkan penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerahnya. Aspirasi daerah tentu berkaitan dengan program kerja yang diprioritaskan. Sehingga, hal yang dikhawatirkan yaitu permasalahan penggunaan APBD yang dapat disalahgunakan atau tidak tepat sasaran. Apalagi ketika seorang penjabat kepala daerah terus diberi kepercayaan dalam durasi kepemimpinan yang lama, maka akan menimbulkan potensi kesalahan yang semakin besar dan merugikan daerah. Hal ini tentu berkaitan dengan pertanggungjawaban dari setiap pemegang jabatan termasuk penjabat kepala daerah, sebab tiada suatu perbuatan tanpa kewenangan, dan tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.⁷⁴

Kedua, kehadiran penjabat kepala daerah untuk kepentingan politik. Adanya kewenangan mutlak yang diberikan kepada pemerintah untuk menentukan seorang penjabat kepala daerah tanpa adanya transparansi dan partisipasi publik, menimbulkan kecurigaan publik terhadap proses pengisian penjabat kepala daerah yang dipersiapkan untuk kepentingan politis.⁷⁵ Apabila dalam konteks penjabat kepala daerah untuk Pilkada serentak 2024, maka penjabat telah menerima waktu yang lama, sehingga posisi ini tentu menjadi incaran banyak orang dan berpotensi terjadi politik transaksional.⁷⁶ Dalam prinsip akuntabilitas, dapat diukur dengan aspek kejujuran yang mana berkaitan dengan menghindari penyalahgunaan jabatan, korupsi, dan kolusi.⁷⁷

⁷² Jashari and Pepaj, "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration," 65.

⁷³ Chandra Iswinarmo and Welly Hidayat, "Kontras Dan ICW Kritik Mendagri Yang Tidak Melihat Rekam Jejak Dalam Proses Pengisi Penjabat Kepala Daerah," Suara.com, 2022, <https://www.suara.com/news/2022/05/27/171702/kontras-dan-icw-kritik-mendagri-yang-tidak-melihat-rekam-jejak-dalam-proses-pengisi-penjabat-kepala-daerah?page=all>.

⁷⁴ Win Yuli Wardani, "Filling the Task of Regional Heads in the Regional Government System in Indonesia" (Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2022).

⁷⁵ Mutia Fauzia, "KASN: Bila Usulan Pj Kepala Daerah Bermotif Politis, Birokrasi Netral Sulit Diharapkan," Kompas, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/18015671/kasn-bila-usulan-pj-kepala-daerah-bermotif-politis-birokrasi-netral-sulit>.

⁷⁶ Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 6, no. 3 (2022): 10065.

⁷⁷ Jeffery Micco Pratama and M. Fachri Adnan, "Evaluation of the Implementation of the Principles of Law Enforcement, Transparency, and Accountability in the Implementation of Regional Head Elections During

Dalam kenyataannya, Hal ini menjadi penting bagaimana presiden menyaring calon penjabat kepala daerah yang memiliki rekam jejak yang bersih dari perbuatan melanggar netralitas. Sebab, hingga saat ini belum ada pengaturan teknis terkait penyaringan penjabat kepala daerah.

Ketiga, penjabat kepala daerah memiliki pengalaman yang kurang dan kekuatan politik yang lebih rentan. Adapun contoh kasus seperti di Kabupaten Pangandaran yang mana penjabatnya merupakan Eselon II, dan dianggap masih junior serta tidak mampu berkoordinasi dengan SKPD.⁷⁸ Dalam kenyataannya, penjabat telah melakukan promosi maupun mutasi jabatan birokrasi.⁷⁹ Selain itu, hal ini juga dipengaruhi oleh hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD memiliki hubungan kedudukan yang setara dan bersifat kemitraan.⁸⁰ Kerentanan posisi penjabat ini dikarenakan adanya relasi yang tidak seimbang dari segi legitimasi suara antara Penjabat kepala daerah dan DPRD.⁸¹ Apabila dibandingkan, legitimasi penjabat kepala daerah diperoleh atas pemilihan/penujukan melalui Menteri Dalam Negeri, namun berbeda dengan DPRD yang memiliki legitimasi kuat berasal dari rakyat langsung. Selain itu, dalam hal proses pengisian penjabat kepala daerah, DPRD juga tidak dilibatkan. Hal ini akan berpengaruh terhadap sensitivitas yang besar terhadap penjabat kepala daerah yang sedang menjabat. Sehingga menimbulkan potensi ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya dalam menyetujui APBD atau pembentukan Perda. Dalam hal pembentukan perda, juga dapat berpengaruh terhadap produktivitas produk hukum daerah yang disebabkan oleh resistensi yang dilakukan oleh DPRD.⁸²

Keempat, Potensi ketidakberlanjutan program yang diinisiasi oleh kepala daerah sebelumnya. Adanya kekhawatiran pembatalan kebijakan/tindakan dari kepala daerah definitif bukan tidar berdasar, sebab dalam kenyataannya terdapat praktik yang mana Penjabat kepala daerah yang membatalkan kebijakan kepala daerah definitif sebelumnya.⁸³ Salah satu contohnya, Penjabat Gubernur DKI Jakarta periode 2022-2024, memutuskan tidak melanjutkan pembangunan proyek pengolahan sampah Intermediate Treatment Facility

the Covid-19 Pandemic in the South Coast," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi Publik* 12, no. 2 (2022): 290.

⁷⁸ Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)," *Cosmogov* 1, no. 2 (2015): 329.

⁷⁹ Moh. Waspa Kusuma Budi and Ari Gusnita, "Diskriminasi Dalam Upaya Reformasi Birokrasi (Analisis Terhadap Keputusan Penjabat Bupati/ Walikota Menjelang Pilkada Serentak Di Provinsi Lampung)," in *Open Society Conference, Social and Political Challenges in Industrial Revolution 4.0 (BNBB), Seminar Nasional FH SIP-UT 2016* (Tangerang Selatan, 2016), 607.

⁸⁰ Hidayat Andyanto, "Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah," *Jendela Hukum* 3, no. 1 (2016): 62.

⁸¹ Juan Pablo Micozzi, "Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate," *The Journal of Politics* 75, no. 1 (2013): 137.

⁸² Alma'arif and Megandaru W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur Dan Pejabat Pelaksana," *JILIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 80.

⁸³ Diva Agustina Rahmawati, Hendrik Salmon, and Dezonda Rosiana Patippawae, "Keabsahan Keputusan Penjabat Sementara Bupati Seram Bagian Timur Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian 5 (Lima) Karateker," *Tahoti: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 264.

(ITF) di wilayah Sunter, Jakarta Utara, yang mana program ini merupakan kebijakan dari Gubernur definitif.⁸⁴ Terpilihnya penjabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif berlangsung hingga habis masa periode jabatan kepala daerah definitif. Waktu paling lama 18 bulan akan memiliki dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah. Hal tersebut menjadi permasalahan karena penjabat kepala daerah bisa saja tidak melanjutkan program yang telah diinisiasi oleh kepala daerah definitif. Alhasil, imbas dari ketidakberlanjutan program adalah pembangunan yang dilakukan selama ini adalah sia-sia.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Bima Arya, bahwa dalam kenyataannya, ada penjabat kepala daerah yang tidak melanjutkan program kerja kepala daerah definitif.⁸⁵ Hal itu dapat terjadi jika proses pengisian jabatan publik dilakukan tanpa adanya diskusi publik dan transparansi rekam jejak, sehingga menghasilkan penjabat yang tidak mengetahui persoalan yang dihadapi dalam suatu daerah. Adanya ketidakberlanjutan ini tentu berdampak pada rawannya pertentangan dari rakyat terhadap penjabat kepala daerah selama menjabat. Terlebih lagi, permasalahan penjabat kepala daerah juga berkaitan dengan rendahnya legitimasi yang dimiliki oleh penjabat. Hal ini berujung pada lemahnya relasi antara pemimpin dan rakyat. Sebab, penjabat kepala daerah yang menjalankan program kerja kepala daerah definitif bukan berdasarkan hasil pemilihan langsung dari rakyat, namun melalui proses pengisian penjabat yang tertutup oleh pemerintah. Sehingga apabila mekanisme pengisian penjabat kepala daerah tidak menggunakan aspek akuntabilitas, maka hubungan antara penjabat kepala daerah dan rakyat akan semakin jauh.

C. KESIMPULAN

Pada setiap masa, terdapat berbagai perkembangan pengaturan proses pengisian penjabat kepala daerah. Perkembangan tersebut terdiri atas 3 (tiga) aspek, yaitu (i) alasan pengisian penjabat, (ii) posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi penjabat, hingga (iii) masa jabatan penjabat. Mekanisme pengisian penjabat kepala daerah saat ini belum berdasarkan aspek akuntabilitas. Adapun implikasi dari pengaturan pengisian penjabat kepala daerah terhadap akuntabilitas dalam proses pemilihan yaitu berpotensi mendapatkan penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerah kehadiran penjabat kepala daerah untuk kepentingan politik, penjabat kepala daerah memiliki pengalaman yang kurang dan kekuatan politik yang lebih rentan, dan potensi ketidakberlanjutan program yang diinisiasi oleh kepala daerah sebelumnya.

⁸⁴ Chandra Iswinarno and Fakhri Fuadi Muflih, "Groundbreaking Dilakukan Anies, Akhirnya ITF Sunter Gagal Dibangun Heru Budi: Pemda Tidak Mampu Bayar Tiping Fee," Suara.com, 2023, <https://www.suara.com/news/2023/06/27/162033/groundbreaking-dilakukan-anies-akhirnya-itf-sunter-gagal-dibangun-heru-budi-pemda-tidak-mampu-bayar-tiping-fee>.

⁸⁵ "Kontroversi - Tarik Menarik Penjabat Kepala Daerah," Metro TV, 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=7UKxzsiDbI0>.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelina, Fransica. "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 11–19.
- Arif, Alma, dan Megandaru W. Kawuryan. "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 73-85. <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>
- Andyanto, Hidayat. "Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah." *Jendela Hukum* 3, no. 1 (2016): 59-71.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association*. 35, no. 4 (1969): 216–24.
- Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447–68. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, and Ari Gusnita. "Diskriminasi Dalam Upaya Reformasi Birokrasi (Analisis Terhadap Keputusan Penjabat Bupati/ Walikota Menjelang Pilkada Serentak Di Provinsi Lampung)." In *Open Society Conference, Social and Political Challenges in Industrial Revolution 4.0 (BNBB), Seminar Nasional FHSIP-UT 2016*, 607. Tangerang Selatan, 2016.
- Budiarjo, Miriam. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*. Bandung: Mizan, 2000.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. "Problematika Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)." *CosmoGov* 1, no. 2 (14 April 2017): 322-35. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>.
- Ernitasari, Yuli. "Analisis PJ. Kepala Daerah Yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil Tidak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat PNS Dalam Jabatan Struktural Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Di Lampung." *Pranata Hukum* 10, no. 2 (2016): 109-22.
- Fauzani, Addi, dan Aprilia Wahyuningsih. "Problematika Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." In *Prosiding Call for Papers Hukum Kenegaraan, Departemen Hukum Tata Negara Dan Departemen Hukum Administrasi Negara FH UII*, 337–54. Yogyakarta, 2021.
- Fauzia, Mutia. "KASN: Bila Usulan Pj Kepala Daerah Bermotif Politis, Birokrasi Netral Sulit Diharapkan." Kompas, 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/18015671/kasn-bila-usulan-pj-kepala-daerah-bermotif-politis-birokrasi-netral-sulit>.

- Finn, Paul. "Public Trust and Public Accountability." *The Australian Quarterly* 65, no. 2 (1993): 50–59. <https://doi.org/10.2307/20635720>.
- Gavison, Ruth. "The Implications of Jurisprudential Theories for Judicial Election, Selection, and Accountability." *Southern California Law review* 61, no. 1617 (1988): 1618–60. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878625.
- Harbowo, Kustiasih, dan Herin. "Kemendagri: Usulan Gubernur Terkait Penjabat Bupati/Wali Kota Tak Mutlak Diakomodasi." *Kompas*, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/20/kemendagri-usulan-gubernur-untuk-posisi-penjabat-bupatiwali-kota-tak-mutlak-diakomodasi>.
- Harbowo, Nikolaus, dan Prayogi Dwi Sulistyo. "Sistem Pemilihan Penjabat Tertutup Buka Ruang Korupsi." *Kompas*, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/19/sistem-pemilihan-penjabat-tertutup-buka-ruang-korupsi>.
- Iswinarmo, Chandra, dan Welly Hidayat. "Kontras Dan ICW Kritik Mendagri Yang Tidak Melihat Rekam Jejak Dalam Proses Pengisi Penjabat Kepala Daerah." *Suara.com*, 2022. <https://www.suara.com/news/2022/05/27/171702/kontras-dan-icw-kritik-mendagri-yang-tidak-melihat-rekam-jejak-dalam-proses-pengisi-penjabat-kepala-daerah?page=all>.
- Iswinarno, Chandra, and Fakhri Fuadi Muflih. "Groundbreaking Dilakukan Anies, Akhirnya ITF Sunter Gagal Dibangun Heru Budi: Pemda Tidak Mampu Bayar Tiping Fee." *Suara.com*, 2023. <https://www.suara.com/news/2023/06/27/162033/groundbreaking-dilakukan-anies-akhirnya-itf-sunter-gagal-dibangun-heru-budi-pemda-tidak-mampu-bayar-tiping-fee>.
- Jashari, Murat, dan Islam Pepaj. "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration." *Acta Universitatis Danubius* 10, no. 1 (2018): 60–69.
- Juanda, Juanda, dan Ogiandhafiz Juanda. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara." *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 192–219. <https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>.
- Kelibay, Ismed, Irwan Boinauw, Rosnani Rosnani, dan Miryam Diana Kalagison. "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024." *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 7, no. 2 (21 Juni 2022): 167–81. <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.1739>
- Kholik, Saeful, dan Carto Carto. "Kebijakan Menteri Dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Penjabat Gubernur dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Problematika Hukum* 3, no. 1 (2018): 65–78.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 (2022).
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 (2021).

Metro TV. "Kontroversi - Tarik Menarik Penjabat Kepala Daerah," 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=7UKxzsiDblo>.

Kurnia, Fabian Riza, dan Rizari Rizari. "TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT SEMENTARA (PJS) KEPALA DAERAH." *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan* 11, no. 2 (25 November 2019): 79–97. <https://doi.org/10.33701/jtp.v11i2.691>.

Kuswantoro, Erwin. "Implementasi Prinsip Akuntabilitas Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Oleh KPU Kabupaten Tebo Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Saifuddin Jambi, 2020. http://repository.uinjambi.ac.id/3263/1/Erwin_Kuswantoro.pdf.

Mahardika, Ahmad Gelora, Sun Fatayati, dan Ferry Nahdian Furqan. "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 22–36.

Mahmodin, Mohammad Mahfud. "Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia." Universitas Gadjah Mada, 1993.

Makawi, Panhar, Muhammad Pranata, Muhammad Abudan, dan Suharno Pawirosumarto. "General Review Of The Appointment Of Active Polri Members To Answer As Regional Head (CASE STUDY: Appointment OF Pol Commissioner General Mochamad Iriawan AS Acting Governor OF West Java)." *Review of International Geographical Education Online* 24 (2021): 3452–65. <https://doi.org/10.48047/rigeo.11.06.158>.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2005.

Maula, Lia Ni'matul, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina. "LEGALITAS PENETAPAN PENJABAT WALIKOTA MAKASSAR SEBAGAI DAMPAK DARI PEMILIHAN KEPALA DAERAH 2018." *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (15 Januari 2020): 1–15. <https://doi.org/10.31605/j-law.v2i1.588>.

Merloe, Patrick. "Human Rights-The Basis For Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections." In *International Principles for Democratic Election*, 9. Washington DC: Sandler, Reiff & Young, 2008. https://www.ndi.org/sites/default/files/2338_electionsprinciples_engpdf_07092008.pdf.

Micozzi, Juan Pablo. "Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate." *Journal of Politics* 75, no. 1 (2013): 137–49. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000928>.

- CNN Indonesia. "MK Buka Suara, Ahli Sebut TNI Polri Jadi Kepala Daerah Tidak Sah," 2022. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220525190108-32-801254/mk-buka-suara-ahli-sebut-tni-polri-jadi-pj-kepala-daerah-tak-sah>.
- Muhammad, Muhammad. "Realizing Accountability of General Election With Quality and Integrity Thru Transformation of The General Election System." In *Proceedings of the Proceedings of the 1st Hasanuddin International Conference on Social and Political Sciences, HICOSPOS 2019, 21-22 October 2019, Makassar, Indonesia*. Makassar: EAI, 2020. <https://doi.org/10.4108/eai.21-10-2019.2291520>.
- Muzakkir, Abd. Kahar, Muhammad Alhamid, dan Gustiana A. Kambo. "Pembatalan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Keterkaitannya pada Pemilihan Umum Tahun 2024." *PLENO JURE* 10, no. 1 (29 April 2021): 54–67. <https://doi.org/10.37541/plenojure.v10i1.560>.
- BBC. "Pj Gubernur: Menteri Tito Klaim Penunjukan Sudah 'Demokratis', Tapi Mengapa Dituding 'Tidak Transparan' Dan Rentan 'Dipolitisasi'?" 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61382329>.
- Pratama, Jeffry Micco, dan M Fachri Adnan. "Evaluation of the Implementation of the Principles of Law Enforcement, Transparency, and Accountability in the Implementation of Regional Head Elections During the Covid-19 Pandemic in the South Coast." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 12, no. 2 (31 Agustus 2022): 285. <https://doi.org/10.26858/jiap.v12i2.36814>.
- Rached, Danielle Hanna. "Doomed aspiration of pure instrumentality: Global Administrative Law and accountability." *Global Constitutionalism* 3, no. 3 (22 November 2014): 338–72. <https://doi.org/10.1017/S2045381714000094>.
- _____. "International Law of Climate Change and Accountability." the University of Edinburgh Law School, 2013. <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/28696/Rached2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rahmawat, Diva Agustina, Hendrik Salmon, dan Dezonda Rosiana Pattipawae. "Keabsahan Keputusan Penjabat Sementara Bupati Seram Bagian Timur Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian 5 (Lima) Karateker." *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 257–64.
- Rahmazani. "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 196–215. <https://doi.org/10.31078/jk2022>.
- Ramanda, Dio Ekie. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah." *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022): 10061–68. <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3353>.

Republik Indonesia. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-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, (2015).

- _____. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (1959).
- _____. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah (2013).
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (2005).
- _____. "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah," 1945.
- _____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah (1957).
- _____. 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 (2015).
- _____. 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, (2016).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (1948).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (1999).
- _____. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (1974).
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apatur Sipil Negara (2014).

Rizaldi, Fabian Riza Kurnia, and Afrilia Fithrotulhana. "Assignment of Police Officers as Provisional Governor: Case Study an Acting Officer's Governor of West Java." In *Proceedings of the International Conference on Public Administration, Policy and Governance (ICPAPG)*, 359, 2019.

Sawir, Muhammad. "Konsep Akuntabilitas Publik," 2017. <http://repository.uniyap.ac.id/276/1/229023118.pdf>.

Sucahyo, Nurhadi. "Akademisi: Proses Pengisian Penjabat Kepala Daerah Seharusnya Melalui DPRD." VOA Indonesia, 2022. <https://www.voaindonesia.com/a/akademisi-proses-pengisian-penjabat-kepala-daerah-seharusnya-melalui-dprd-/6574055.html>.

- Suhaimi, Else, dan M. Yasin. "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 55-65.
- Tohadi, Tohadi. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Ba)." *Jurnal Hukum Replik* 6, no. 1 (1 Maret 2018): 68-96. <https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178>.
- Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)." *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (Jssh)* 2, no. 1 (2022): 63-73. <http://jurnal.ummu.ac.id/index.php/jssh/article/view/1144>.
- Wardani, Win Yuli. "Filling the Task of Regional Heads in the Regional Government System in Indonesia." Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2022.
- Wiyanto, Wisber, dan Muhammad Ma'ruf Afif. "Akuntabilitas Layanan Publik Melalui Penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik." In *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT*, 70. Tangerang Selatan, 2017.
- Retno Yuliati, Soemarso Slamet Raharjo, dan Dodik Siswantoro. "Accountability and Incumbent Re-election in Indonesian Local Government." *International Research Journal of Business Studies* 9, no. 3 (2016): 157-68. <https://doi.org/10.21632/irjbs.9.3.157-168>.
- Yunus, Nur Rohim. "Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah." 'Adalah, 2018. <https://doi.org/10.15408/adalah.v2i6.8229>.
- Yunus, Saiful Rijal. "Pemprov Sultra Tak Akan Lantik Dua Penjabat Bupati." Kompas, 2022. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/21/pemprov-sultra-takakan-lantik-dua-penjabat-bupati>.