

Menakar Konstitusionalitas Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Masa Transisi Demokrasi

Wiwin Guanti^{1*}

¹Universitas Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas

*Corresponding Author: e-mail: wiwinshanumainun@gmail.com

ABSTRACT

The vacancy of positions in hundreds of autonomous regions following the expiration of definitive regional heads' terms has been addressed by the central government through a massive, centralized, and prolonged regime of appointing Acting Officials (Penjabat, Pj). This paper offers a comprehensive juridical-normative analysis of the constitutionality of this mechanism, focusing on the tension between administrative discretion (*freies ermesen*) and the principle of popular sovereignty. The study examines the coherence of Minister of Home Affairs Regulation (Permendagri) No. 4 of 2023 with the mandates of Constitutional Court Decisions No. 67/PUU-XIX/2021 and No. 15/PUU-XX/2022, as well as evaluates the phenomenon of "administrative dual function" through the placement of active TNI/Polri officers. The findings reveal that the absence of implementing regulations at the level of Government Regulation (PP) and the lack of meaningful participation have degraded the quality of regional autonomy, created a legitimacy deficit, and opened opportunities for abuse of power that undermine the principles of a democratic rule of law.

Keywords: Acting Regional Head, Regional Autonomy, Democratic Transition, Constitutional Court Decision

ABSTRAK

Kekosongan jabatan di ratusan daerah otonom akibat berakhirnya masa jabatan kepala daerah definitif telah direspon pemerintah pusat melalui rezim penunjukan Penjabat (Pj) yang masif, sentralistik, dan berdurasi panjang. Kajian ini menyajikan analisis yuridis-normatif yang mendalam mengenai konstitusionalitas mekanisme tersebut, dengan fokus pada ketegangan antara diskresi administratif (*freies ermesen*) dan prinsip kedaulatan rakyat. Penelitian menelaah koherensi Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 terhadap amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022, serta mengevaluasi fenomena "dwifungsi administratif" melalui penempatan perwira TNI/Polri aktif. Temuan menunjukkan bahwa absennya peraturan pelaksana setingkat Peraturan Pemerintah (PP) dan minimnya partisipasi bermakna (*meaningful participation*) telah mendegradasi kualitas otonomi daerah, menciptakan defisit legitimasi, dan membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang menciderai prinsip negara hukum demokratis.

Kata Kunci: Penjabat Kepala Daerah, Otonomi Daerah, Transisi Demokrasi, Putusan Mahkamah Konstitusi

PENDAHULUAN

Indonesia sedang berada di ambang eksperimen demokrasi terbesar melalui desain keserentakan Pemilu dan Pilkada tahun 2024. Desain ini, yang secara teoritis bertujuan untuk menyelaraskan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), menciptakan konsekuensi teknis berupa kekosongan jabatan (*vacuum of power*) di tingkat lokal yang sangat masif. Antara tahun 2022 dan 2023, sebanyak 271 daerah terdiri dari 24 provinsi, 191 kabupaten, dan 56 kota mengalami habis masa jabatan kepala daerahnya (Intan Sri Anisa, 2023). Situasi ini memaksa negara untuk menunjuk Penjabat (Pj) Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan tersebut hingga terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada serentak November 2024.

Namun, fenomena ini bukan sekadar persoalan teknis administratif pengisian jabatan lowong. Durasi menjabat yang sangat panjang, yang dapat mencapai lebih dari dua tahun atau setengah dari masa jabatan normal kepala daerah definitif, mengubah sifat jabatan ini dari sekadar "pelaksana tugas sementara" menjadi pemegang kekuasaan penuh dengan implikasi politik yang signifikan (Marung & Said, 2022). Dalam perspektif Hukum Tata Negara, hal ini memicu perdebatan fundamental mengenai makna "demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) (Yahuda & Michael, 2024; Hadi, 2023).

Problematisasi semakin meruncing ketika pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), menerapkan mekanisme penunjukan yang dinilai sentralistik dan tertutup. Kritik tajam muncul dari berbagai elemen masyarakat sipil dan akademisi hukum ketika proses ini diwarnai oleh penunjukan perwira tinggi TNI dan Polri aktif, serta nihilnya transparansi dalam seleksi figur penjabat (Sudirman, 2022). Praktik ini membangkitkan memori kolektif bangsa akan sentralisasi kekuasaan Orde Baru, di mana otonomi daerah dikooptasi oleh kepentingan pusat melalui penempatan pejabat militer dalam struktur sipil.

Mahkamah Konstitusi (MK), sebagai *the guardian of constitution*, telah berupaya memberikan koridor hukum melalui Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 (Tuanaya, 2022) dan Nomor 15/PUU-XX/2022 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, 2022). MK mengamanatkan penerbitan peraturan pelaksana teknis yang menjamin transparansi dan kompetensi. Namun, respons pemerintah melalui penerbitan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 dinilai tidak memadai secara hierarki norma dan substansi, memicu dugaan pembangkangan konstitusional dan maladministrasi (Robert Na Endi Jaweng, 2022).

Urgensi penelitian ini terletak pada potensi erosi nilai-nilai demokrasi lokal akibat normalisasi praktik penunjukan yang tidak akuntabel. Jika dibiarkan tanpa koreksi akademis dan yuridis, preseden ini dapat menjadi pintu masuk bagi kembalinya sentralisasi kekuasaan dan pelemahan *civil society* di daerah. Penelitian ini menjawab tiga rumusan masalah utama: Bagaimana kedudukan hukum dan konstitusionalitas mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah berdasarkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 jika dibandingkan dengan Putusan MK dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945; Apakah penunjukan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah melanggar prinsip supremasi sipil dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan Sejauh mana

prinsip *meaningful participation* dan transparansi diterapkan dalam proses penunjukan tersebut guna menjamin legitimasi demokrasi?

Analisis dalam kajian ini berpijak pada teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang mensyaratkan setiap tindakan pemerintah didasarkan pada hukum (*wetmatigheid van bestuur*) dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dalam konteks otonomi daerah, digunakan prinsip desentralisasi yang menempatkan daerah bukan sekadar perpanjangan tangan pusat, melainkan entitas otonom yang memiliki hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri melalui pemimpin yang memiliki legitimasi rakyat (*local accountability*) (Hadi, 2023).

Selain itu, konsep *Freies Ermessen* atau diskresi menjadi pisau analisis untuk mengukur batas kewenangan pemerintah pusat. Diskresi memang diperlukan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan, namun penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). (Sugeha dkk., 2025) Ketegangan antara diskresi pusat dan otonomi daerah inilah yang menjadi medan analisis utama.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang bersifat preskriptif analitis, dengan fokus utama pada kajian terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas, dan doktrin hukum terkait pengisian jabatan kepala daerah dalam masa transisi. Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah regulasi terkait seperti UUD 1945 dan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023, pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep *meaningful participation* dan diskresi (Robert Na Endi Jaweng, 2022). Bahan hukum yang terkumpul melalui studi kepustakaan dianalisis menggunakan metode silogisme deduktif untuk menarik kesimpulan yuridis mengenai konstitusionalitas dan legitimasi kebijakan penunjukan Penjabat Kepala Daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evolusi Regulasi dan Intervensi Mahkamah Konstitusi

Dasar hukum pengangkatan Penjabat Kepala Daerah berakar pada Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016. Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) mengatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Penjabat Gubernur yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya, sedangkan untuk Bupati/Walikota berasal dari JPT Pratama (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022*, 2022). Pada awalnya, UU ini memberikan cek kosong kepada pemerintah pusat tanpa mekanisme teknis yang rinci.

Dinamika hukum berubah signifikan pasca diajukannya uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021, Mahkamah menolak permohonan pemohon namun memberikan pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang mengikat. Mahkamah menyatakan bahwa pemerintah perlu menerbitkan "peraturan pelaksana" sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 agar tersedia mekanisme yang terukur dan jelas bahwa pengisian jabatan tersebut tidak mengabaikan prinsip demokrasi (Helmi Chandra Sy, 2024).

Lebih lanjut, dalam Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022, Mahkamah secara spesifik menyoroti isu TNI/Polri. Mahkamah menegaskan bahwa penunjukan anggota TNI/Polri aktif sebagai Pj Kepala Daerah berpotensi melanggar prinsip demokrasi dan supremasi sipil, kecuali bagi jabatan-jabatan yang secara limitatif diizinkan oleh undang-undang terkait institusi tersebut (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022*, 2022). Merespons putusan-putusan tersebut, Kementerian Dalam Negeri tidak menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP), melainkan menerbitkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 pada April 2023 (Permendagri, 2023). Regulasi ini menjadi landasan teknis saat ini, mengatur mekanisme pengusulan, persyaratan, tugas, wewenang, dan evaluasi Pj Kepala Daerah.

Tabel 1. Perbandingan Materi Muatan Amanat MK dan Permendagri 4/2023

Materi Muatan	Amanat Putusan MK (No. 67/2021 & 15/2022)	Pengaturan dalam Permendagri No. 4 Tahun 2023	Analisis Kesenjangan
Bentuk Hukum	Menghendaki "Peraturan Pelaksana" yang menjamin hierarki kuat, idealnya PP.(Cakra & Wijaya, 2025)	Peraturan Menteri (Permendagri).	Derajat legitimasi Permendagri lebih rendah dari PP, rentan berubah sesuai selera menteri, dan menghindari harmonisasi tingkat presiden yang ketat.
Transparansi	Mekanisme harus terbuka, transparan, dan akuntabel.	Pengusulan melibatkan DPRD (Pasal 9), namun penetapan akhir oleh Presiden/Mendagri tanpa kewajiban membuka alasan pemilihan.	Transparansi semu; publik tidak memiliki akses terhadap rekam jejak calon atau alasan di balik keputusan akhir.

Status TNI/Polri	Anggota aktif dilarang kecuali dalam jabatan JPT Madya/Pratama di instansi pusat yang relevan.	Memperbolehkan JPT Madya/Pratama di lingkungan pemerintah pusat (termasuk yang berasal dari TNI/Polri) menjadi Pj.	Membuka celah tafsir yang luas untuk mengakomodasi perwira aktif yang "dialihstatuskan" atau sedang menjabat di kementerian/lembaga.
-------------------------	--	--	--

Tabel berdasarkan analisis penulis

Fakta Empiris: Kontroversi Penunjukan dan Figur Militer

Praktik di lapangan menunjukkan adanya deviasi dari prinsip-prinsip yang digariskan MK. Beberapa kasus penunjukan Pj Kepala Daerah memicu kontroversi publik yang luas karena melibatkan perwira aktif atau proses yang dianggap manipulatif.

1. **Kasus Pj Gubernur Aceh (2022):** Penunjukan Mayjen TNI (Purn) Achmad Marzuki. Kontroversi muncul terkait status kepegawaiannya. Beberapa hari sebelum dilantik sebagai Pj Gubernur, ia masih menjabat sebagai Pangdam Iskandar Muda (TNI Aktif). Ia kemudian dimutasi menjadi Staf Ahli Mendagri (JPT Madya) dan pensiun dini dari TNI dalam waktu yang sangat singkat untuk memenuhi syarat administrasi (Andrian Pratama Taher, 2022). Publik menilai proses ini sebagai "akrobat hukum" untuk meloloskan figur militer ke jabatan sipil.
2. **Kasus Pj Bupati Seram Bagian Barat (2022):** Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin, yang saat itu menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Daerah Sulawesi Tengah. Panglima TNI Jenderal Andika Perkasa saat itu menyatakan bahwa tim hukum TNI sedang mempelajari legalitasnya namun mendukung keputusan pemerintah (Pribadi Wicaksono, 2022) Kasus ini secara terang-benderang menempatkan perwira aktif (meski di BIN) ke dalam jabatan kepala daerah tanpa pensiun dini, dengan dalih jabatan di BIN setara dengan jabatan sipil tertentu.
3. **Pelantikan Serentak 12 Mei 2022:** Lima Pj Gubernur dilantik (Banten, Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Gorontalo, Papua Barat). Proses ini dikritik keras karena dilakukan sebelum adanya peraturan teknis yang diperintahkan MK, dan minimnya transparansi mengenai siapa saja kandidat yang dipertimbangkan (Sudirman, 2022).

Temuan Maladministrasi oleh Ombudsman RI

Sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik, Ombudsman RI melakukan pemeriksaan atas inisiatif sendiri maupun laporan masyarakat (KontraS, ICW, Perludem) terkait dugaan maladministrasi dalam penunjukan Pj Kepala Daerah. Dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) yang dirilis pada Juli 2022, Ombudsman menemukan tiga bentuk maladministrasi fatal yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri:

1. **Penundaan Berlarut:** Kemendagri tidak memberikan tanggapan secara patut terhadap permohonan informasi dan keberatan yang diajukan masyarakat

- sipil mengenai proses seleksi (Robert Na Endi Jaweng, 2022).
2. **Penyimpangan Prosedur:** Dalam pengangkatan Pj dari unsur TNI aktif (kasus Seram Bagian Barat), Kemendagri tidak menyertakan surat permohonan kepada instansi induk (TNI) sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Proses administrasi berjalan tanpa koordinasi formal yang layak.
 3. **Pengabaian Kewajiban Hukum:** Kemendagri dinilai mengabaikan substansi Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 yang mewajibkan pembentukan peraturan pelaksana teknis *sebelum* melakukan penunjukan massal. Tindakan Mendagri yang terus melakukan penunjukan tanpa payung hukum teknis (saat itu Permendagri 4/2023 belum terbit) dikategorikan sebagai pengabaian terhadap perintah konstitusi.

Temuan ini mengonfirmasi bahwa proses penunjukan Pj Kepala Daerah bukan hanya bermasalah secara politis, tetapi juga cacat secara administratif dan prosedural.

Degradasi Hierarki Norma: Permendagri sebagai Instrumen Subordinat

Salah satu isu hukum paling fundamental dalam polemik ini adalah pilihan instrumen hukum yang digunakan pemerintah. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya memerintahkan pembentukan "peraturan pelaksana". Dalam doktrin hukum tata negara dan UU No. 12 Tahun 2011, materi muatan yang mengatur hak warga negara, mekanisme pengisian jabatan publik strategis, dan lintas sektoral (melibatkan ASN, TNI, Polri) seharusnya diatur setidaknya dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) (Cakra & Wijaya, 2025). Penggunaan Permendagri No. 4 Tahun 2023 merepresentasikan degradasi hierarki norma. *Pertama*, Permendagri adalah peraturan sektoral yang dibentuk oleh menteri untuk mengatur urusan internal kementeriannya atau jika diperintahkan undang-undang. Pengisian Pj Kepala Daerah berdampak pada sistem pemerintahan nasional, bukan hanya urusan internal Kemendagri. *Kedua*, proses pembentukan PP melibatkan harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM serta persetujuan Presiden, yang menjamin *checks and balances* internal eksekutif lebih ketat dibandingkan Permendagri.

Dengan hanya menggunakan Permendagri, pemerintah pusat seolah ingin mempertahankan fleksibilitas (atau kesewenang-wenangan) dalam menunjuk figur-figur tertentu tanpa terikat pada aturan yang kaku dan tinggi derajatnya. Hal ini terlihat dari substansi Permendagri yang memberikan hak veto mutlak kepada pemerintah pusat untuk mengabaikan usulan daerah. Pasal 9 Permendagri 4/2023 memperbolehkan DPRD mengusulkan 3 nama, namun Menteri juga berhak mengusulkan 3 nama, dan keputusan akhir (sidang TPA untuk Gubernur) seringkali memilih nama di luar aspirasi lokal tanpa kewajiban memberikan pertanggungjawaban. Ini adalah bentuk sentralisasi terselubung yang mencederai semangat desentralisasi pasca-reformasi (permendagri, 2023).

Tafsir "Demokratis" dan Absennya Meaningful Participation

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Mahkamah Konstitusi memang pernah menafsirkan bahwa "demokratis" tidak selalu berarti pemilihan langsung (*direct election*), bisa

juga pemilihan tak langsung oleh DPRD (Helmi Chandra Sy, 2024). Namun, dalam konteks penunjukan Pj, tidak terjadi pemilihan langsung maupun tak langsung. Yang terjadi adalah penunjukan administratif (*appointment*).

Agar penunjukan ini tetap memiliki kadar "demokratis" dan tidak inkonstitusional, MK mensyaratkan adanya transparansi dan akuntabilitas yang dapat diukur. Di sinilah konsep *Meaningful Participation* (partisipasi bermakna) menjadi krusial. Merujuk pada Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, partisipasi bermakna harus memenuhi tiga prasyarat:

1. **Hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*):** Masyarakat daerah seharusnya didengar mengenai kriteria dan kebutuhan pemimpin mereka di masa transisi.
2. **Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*):** Usulan nama dari masyarakat atau DPRD harus benar-benar dipertimbangkan, bukan sekadar formalitas administratif.
3. **Hak untuk mendapatkan penjelasan (*right to be explained*):** Jika pemerintah pusat menolak usulan daerah, wajib ada penjelasan rasional mengapa figur tersebut ditolak dan mengapa figur pilihan pusat lebih baik (Pakpahan dkk., 2023).

Fakta empiris menunjukkan ketiga hak ini diabaikan. Publik di daerah seringkali baru mengetahui siapa Pj mereka sesaat sebelum pelantikan. Tidak ada forum konsultasi publik, tidak ada *tracking* rekam jejak, dan tidak ada penjelasan atas keputusan Mendagri. Hal ini menciptakan defisit demokrasi yang parah, di mana Pj Kepala Daerah memerintah tanpa mandat rakyat (*consent of the governed*) namun memegang kekuasaan eksekutif penuh, termasuk kewenangan mengelola anggaran (APBD) dan memutasi pegawai (dengan izin).

Kamufase Sipil: Penyelundupan Hukum Dwifungsi TNI/Polri

Penempatan perwira TNI/Polri aktif sebagai Pj Kepala Daerah merupakan isu yang paling sensitif karena menabrak dinding pemisah antara otoritas sipil dan militer yang dibangun susah payah sejak Reformasi 1998. Argumen pemerintah selalu bersandar pada UU ASN yang memperbolehkan anggota TNI/Polri menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di instansi pusat tertentu. Logika yang dibangun adalah:

TNI Aktif -> Masuk JPT Madya di Kementerian (misal Staf Ahli) -> Statusnya menjadi Pejabat ASN -> Syarat Pj Gubernur terpenuhi (Latuconsina, S.IP,MA, 2023)

Secara legal-formalistik, alur ini mungkin terlihat sah. Namun, secara substansial dan etika konstitusional, ini adalah bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*).

1. **Pertama**, peralihan status seringkali terjadi dalam hitungan hari atau minggu (seperti kasus Achmad Marzuki), menunjukkan bahwa jabatan JPT Madya hanyalah "tempat parkir" sementara atau batu loncatan untuk melegalkan masuknya militer ke ranah kepala daerah (Andrian Pratama Taher, 2022).
2. **Kedua**, kasus Brigjen Andi Chandra di Seram Bagian Barat lebih ekstrim karena ia menjabat sebagai Kabinda (BIN Daerah). Meskipun BIN adalah lembaga sipil, personelnya adalah organik militer/intelijen. Menjadikan perwira intelijen aktif sebagai Bupati adalah preseden berbahaya bagi

kebebasan sipil dan demokrasi local (Indonesia Corruption Watch (ICW), 2022).

3. **Ketiga**, UU TNI Pasal 47 secara tegas membatasi jabatan sipil hanya pada 10 kementerian/lembaga. Jabatan Gubernur/Bupati *tidak* termasuk di dalamnya. Putusan MK No. 15/PUU-XX/2022 telah memperingatkan agar pengecualian jabatan ini tidak ditafsirkan secara luas yang dapat membangkitkan kembali Dwifungsi ABRI. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, 2022)

Kehadiran perwira aktif atau purnawirawan baru dalam jabatan kepala daerah memunculkan kekhawatiran tentang netralitas aparat dalam Pemilu 2024. Pj dengan latar belakang komando militer cenderung memiliki pendekatan keamanan (*security approach*) dalam tata kelola pemerintahan, yang mungkin efektif untuk stabilitas namun berpotensi represif terhadap dinamika demokrasi lokal.

Pemerintah berdalih bahwa langkah penunjukan ini didasarkan pada asas *Freies Ermessen* (diskresi) untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin kesinambungan pemerintahan (Sugeha dkk., 2025). Diskresi memang wewenang sah pejabat publik. Namun, dalam negara hukum, diskresi dibatasi oleh empat hal: tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan wewenang, sesuai dengan AUPB, dan bertujuan untuk kepentingan umum.

Diskusi: Implikasi Jangka Panjang bagi Demokrasi Lokal

Dampak dari praktik penunjukan Pj Kepala Daerah yang bermasalah ini melampaui sekadar isu legalitas sesaat; ia memiliki implikasi struktural bagi masa depan demokrasi di Indonesia.

Pertama, terjadi *re-sentralisasi* kekuasaan. Otonomi daerah yang esensinya memberikan ruang bagi lokalitas untuk mengurus dirinya sendiri, kini ditarik Kembali ke Jakarta. Gubernur dan Bupati yang seharusnya bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya, kini digantikan oleh birokrat (atau perwira) yang bertanggung jawab tegak lurus kepada Presiden/Mendagri. Ini mematikan inisiatif lokal dan menjadikan daerah sekadar objek administrasi pusat.

Kedua, preseden buruk bagi supremasi sipil. Normalisasi penempatan TNI/Polri aktif dalam jabatan politik sipil (Kepala Daerah) mengaburkan batas profesionalisme militer. Jika pola ini dianggap sukses menjaga "stabilitas" selama 2022-2024, bukan tidak mungkin model ini akan terus direplikasi di masa depan dengan berbagai dalih kedaruratan lainnya, mengancam capaian reformasi sektor keamanan.

Ketiga, erosi kepercayaan publik. Ketidaktransparanan dalam proses seleksi Pj menumbuhkan sinisme publik terhadap proses politik. Rakyat merasa tidak dilibatkan dan tidak memiliki *sense of ownership* terhadap pemimpin sementara. Hal ini dapat berdampak pada legitimasi kebijakan yang diambil oleh Pj, serta potensi resistensi sosial di daerah jika kebijakan Pj bertentangan dengan aspirasi lokal.

Keempat, kerentanan "Cawe-cawe" Politik 2024 yang telah usai menyisihkan dugaan matinya nilai Demokrasi yang adil. Dengan ratusan daerah dipimpin oleh orang-orang tunjukkan pusat, pemerintah pusat memiliki infrastruktur politik yang sangat kuat hingga ke level kabupaten/kota. Pj Kepala

Daerah memiliki wewenang memfasilitasi pemilu dan menjaga netralitas ASN. Keraguan publik adalah: apakah Pj yang karirnya bergantung pada penilaian pusat berani bersikap netral jika ada tekanan politik dari atasan yang menunjuknya?

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yuridis, normatif, dan empiris yang telah dipaparkan, penelitian ini menyimpulkan bahwa Mekanisme penunjukan Pejabat Kepala Daerah berdasarkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 mengandung cacat konstitusional bersyarat. Hal ini dikarenakan regulasi tersebut tidak memenuhi derajat hierarki norma yang diamanatkan Putusan MK (seharusnya PP) dan gagal menjamin transparansi serta akuntabilitas substantif. Praktik penunjukan perwira TNI/Polri aktif, meskipun disiasati melalui mekanisme alih status jabatan pimpinan tinggi (JPT), secara substansial melanggar semangat reformasi, UU TNI, UU Polri, dan Putusan MK No. 15/PUU-XX/2022. Praktik ini merupakan bentuk penyelundupan hukum yang mengancam supremasi sipil. Proses penunjukan Pj mengalami defisit demokrasi yang serius akibat absennya *meaningful participation*. Publik tidak diberikan hak untuk didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan, sehingga Pj Kepala Daerah yang menjabat memiliki legalitas formal namun lemah legitimasi sosial-politiknya. Terjadi maladministrasi sistematis sebagaimana temuan Ombudsman RI, yang menunjukkan bahwa penggunaan diskresi (*freies ermessen*) oleh pemerintah telah melampaui batas kewajaran dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

DAFTAR PUSTAKA

- Andrian Pratama Taher. (2022). *Kontroversi Eks Pangdam Achmad Marzuki jadi Penjabat Gubernur Aceh*. <https://tirto.id/kontroversi-eks-pangdam-achmad-marzuki-jadi-penjabat-gubernur-aceh-gtLN>
- Cakra, A. R. K., & Wijaya, A. R. C. (2025). Analisa Yuridis Penunjukan Pejabat Wali Kota Sukabumi pada Masa Transisi Pemilu Serentak Nasional pada Tahun 2024. *Pemuliaan Keadilan*, 2(1), 144–155. <https://doi.org/10.62383/pk.v2i1.472>
- Hadi, S. (2023). Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 62–70. <https://doi.org/10.30996/dih.v19i1.7920>
- Harjudin, L., Tarifu, L., Ridwan, H., & Elwan, L. O. M. (2022). MENGGUGAT PENUNJUKKAN PENJABAT (Pj) KEPALA DAERAH TANPA PEMILIHAN: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat. *Journal Publicuho*, 5(4), 1355–1366. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.73>
- Helmi Chandra Sy. (2024). Konsekuensi Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024: Perluasan Makna Demokratis Dalam Pengisian Penjabat Kepala Daerah. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, 2(1), 161–196. <https://doi.org/10.55292/a2b1se52>
- Indonesia Corruption Watch [ICW]. (2022). *Menolak Konflik Kepentingan dan Pembangkangan Hukum dalam Pemilihan Penjabat Kepala Daerah* | ICW. <https://antikorupsi.org/id/menolak-konflik-kepentingan-dan-pembangkangan-hukum-dalam-pemilihan-penjabat-kepala-daerah>
- Indonesia Corruption Watch (ICW). (2022). *Pelaporan Dugaan Maladministrasi Penentuan Penjabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri* | ICW. <https://antikorupsi.org/id/pelaporan-dugaan-maladministrasi-penentuan-penjabat-kepala-daerah-oleh-menteri-dalam-negeri>
- INTAN SRI ANISA, -. (2023). *TINJAUAN HUKUM TERHADAP PERATURAN PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH PENGGANTI KEPALA DAERAH BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE* [Skripsi, UIN SUSKA RIAU]. <https://repository.uin-suska.ac.id/71722/>
- Latuconsina, S.IP,MA. (2023, November 27). *Bisakah Perwira TNI Aktif Jadi Pj Gubmal ?* <https://dinamikamaluku.com/bisakah-perwira-tni-aktif-jadi-pj-gubmal/>
- Marung, G. F. P. M., & Said, Y. M. (2022). ANALISIS PENGANGKATAN KEPALA DAERAH YANG MENYIMPANGI PUTUSAN MK NO 15/PUU-XX/2022 DAPAT MENGGARADASI HUKUM. *The Juris*, 6(2), 625–624. <https://doi.org/10.56301/juris.v6i2.650>
- Pakpahan, C. G., Farabi, M. F. F., & Rachmania, R. R. (2023). Quo Vadis: Konsep Meaningful Participation sebagai Implikasi Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/202 dalam Menunjang Hak Konstitusional. *SALAM:*

- Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-i*, 10(4), 1285–1308.
<https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32560>
- Permendagri. (2023). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota—Meridian Hukum*.
<https://meridianhukum.com/peraturan/permendagri-no-4-tahun-2023>
- Pribadi Wicaksono. (2022). *Prajurit Aktif Jadi Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Ini Kata Panglima TNI* | *tempo.co*.
<https://www.tempo.co/politik/prajurit-aktif-jadi-penjabat-bupati-seram-bagian-barat-ini-kata-panglima-tni-348877>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022*. (2022).
- Robert Na Endi Jaweng. (2022). *Ombudsman Temukan 3 Malaadministrasi Pengangkatan Pj Kepala Daerah—Ombudsman RI*.
<https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/ombudsman-temukan-3-malaadministrasi-pengangkatan-pj-kepala-daerah>
- Sudirman, R. (2022, Juni 14). OPINI: Polemik Penunjukan Pj Kepala Daerah. *IAIN PAREPARE*. <https://file.iainpare.ac.id/opini-polemik-penunjukan-pj-kepala-daerah/>
- Sugeha, N. N., Pinasang, D. R., & Tampanguma, M. Y. (2025). PENERAPAN ASAS FREIES ERMESSEN DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN OLEH PEJABAT PUBLIK. *LEX ADMINISTRATUM*, 13(3).
<https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/6298>
- Tuanaya, H. H. (2022). LEGAL STANDING APPOINTED STATE CIVIL APPARATUS IN REPLACEMENT THE HEAD REGION OF REGION AUTONOMY POST CONSTITUTIONAL COURT VERDICT NO. 67/PUU-XIX/2021 APRIL 20, 2021. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 11(2).
<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.928>
- Yahuda, E. L., & Michael, T. (2024). Konstitusionalitas Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Perspektif Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945. *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2(4).
<https://doi.org/10.5281/zenodo.14566132>