



Legitimasi Penjabat Kepala Daerah

Irfan^{1*}

Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Bima, Bima, Indonesia

*Correspondence: samedikalacriminallaw@gmail.com

Article History

Manuscript submitted:

30 Juni 2025

Manuscript revised:

28 Juli 2025

Accepted for publication:

31 Juli 2025

Keywords

Legitimacy; acting local heads.

Abstract

Legitimacy is the main foundation of regional government administration. The mechanism of direct regional head elections has become an important instrument for upholding the principle of people's sovereignty as affirmed in Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Legitimacy issues arise when regional heads are appointed by the central government rather than elected democratically. This situation has become increasingly relevant following Constitutional Court Decision No. 135/PUU-XXII/2024 on the separation of national and local elections, which will result in a simultaneous vacancy of regional head positions in 2029. This study employs a normative-legal approach with qualitative analysis through an examination of legislation, Constitutional Court rulings, and relevant academic literature. The findings indicate that the legitimacy of acting local government heads is merely legal-formal and administrative in nature, and does not fully reflect the principles of participatory democracy. This differs from directly elected local heads, who obtain dual legitimacy: legal formal and substantive democratic. The mechanism for appointing acting local heads should be positioned as a transitional solution, not a permanent one, to ensure that the principle of popular sovereignty remains intact.

How to Cite: Irfan, I. (2025). Legitimasi Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Berkeadaban*, 1(1), 26–30.
<https://doi.org/10.71094/jhb.v1i1.51>

PENDAHULUAN

Reformasi politik pasca 1998 membawa perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya pada pola hubungan pusat dan daerah melalui penerapan otonomi yang lebih luas serta mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Pemilihan langsung diharapkan memperkuat legitimasi politik kepala daerah, meningkatkan akuntabilitas, dan memperkuat demokrasi lokal (Asshiddiqie, 1994). Namun, seiring berjalannya waktu, dinamika politik hukum yang berkembang menimbulkan persoalan serius terkait keberlangsungan demokrasi lokal, terutama dengan adanya kebijakan pilkada serentak dan penunjukan penjabat kepala daerah.

Penerapan pilkada serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah menimbulkan fenomena kekosongan jabatan kepala daerah di berbagai wilayah. Pada periode 2022–2024, lebih dari 270 daerah kehilangan kepala daerah definitif akibat masa jabatan yang habis sebelum pelaksanaan pilkada serentak. Untuk mengisi kekosongan itu, pemerintah pusat melalui Presiden dan Menteri Dalam Negeri menunjuk penjabat kepala daerah (Pj) dengan masa jabatan sampai terselenggaranya pilkada 2024. Secara normatif, penunjukan Pj kepala daerah sah secara hukum karena memiliki dasar yuridis dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Namun, secara politik dan demokratis, penunjukan tersebut memunculkan problem legitimasi. Kepala daerah definitif dipilih langsung oleh rakyat, sementara Pj kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat tanpa mekanisme elektoral. Pertanyaan pun muncul: apakah Pj kepala daerah memiliki legitimasi politik yang cukup kuat untuk menjalankan pemerintahan daerah, terlebih ketika ia memegang kewenangan penting dalam penyusunan kebijakan publik, perencanaan pembangunan, dan pengelolaan keuangan daerah (Manan, 1993).

Persoalan legitimasi penjabat kepala daerah kemudian semakin kompleks ketika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024. Putusan ini menyatakan bahwa Pemilu nasional



Copyright © 2025, The Author(s).

This is an open-access article under the CC–BY-SA license.

(Presiden/Wakil Presiden, DPR, dan DPD) serta Pemilu lokal (kepala daerah dan DPRD) wajib diselenggarakan secara terpisah mulai tahun 2029. MK berpendapat bahwa pemisahan pemilu merupakan langkah konstitusional untuk menghindari dominasi isu nasional yang menenggelamkan isu lokal, sekaligus mengurangi beban teknis penyelenggara pemilu dan kejenuhan pemilih. Akan tetapi, implikasi putusan ini adalah adanya potensi kekosongan jabatan kepala daerah yang lebih besar dan lebih lama. Masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada 2029 dan sebelum Pemilu lokal 2031 akan menimbulkan ruang kosong yang tidak serta-merta dapat diisi melalui pemilihan langsung, sehingga pemerintah harus menyiapkan mekanisme alternatif, salah satunya dengan menunjuk Pj kepala daerah dalam jangka waktu cukup panjang.

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan melalui Pj kepala daerah memang dapat dibenarkan untuk menjamin kontinuitas pemerintahan. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 menegaskan bahwa penunjukan Pj kepala daerah adalah sah sepanjang dimaksudkan untuk menghindari kekosongan pemerintahan. Akan tetapi, MK juga mengingatkan pentingnya prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi agar mekanisme tersebut tetap sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional. Persoalannya, ketika penunjukan Pj kepala daerah berlangsung terlalu lama, maka yang muncul adalah risiko delegitimasi kekuasaan di tingkat lokal. Legitimasi legal-rasional sebagaimana dikemukakan Weber (1958) memang melekat pada Pj kepala daerah karena ia ditunjuk berdasarkan hukum positif, tetapi ketiadaan legitimasi elektoral membuat kedudukan Pj kepala daerah secara politik sering dianggap lemah di hadapan rakyat.

Dalam konteks demokrasi, Robert Dahl (1998) menegaskan bahwa salah satu syarat utama dari sistem demokratis adalah adanya partisipasi luas rakyat dalam memilih pejabat publik. Mekanisme penunjukan Pj kepala daerah menutup ruang partisipasi tersebut, sehingga berpotensi menggerus kualitas demokrasi lokal. Data Indeks Demokrasi Indonesia tahun 2023 menunjukkan penurunan skor partisipasi politik dari 77,2 pada 2022 menjadi 74,1 pada 2023, yang salah satunya dipengaruhi keterbatasan ruang politik akibat dominasi Pj kepala daerah dalam memimpin daerah (BPS, 2025). Kondisi ini memperkuat tesis bahwa penunjukan Pj kepala daerah dalam jangka waktu panjang akan semakin memperlebar jarak antara pemerintah dan rakyat.

Jika dikaitkan dengan prinsip otonomi daerah, penunjukan Pj kepala daerah oleh pusat menimbulkan problem tersendiri. Bagir Manan (2001) menyatakan bahwa esensi otonomi daerah adalah kemandirian daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Jika kepala daerah digantikan oleh pejabat yang ditunjuk pusat, maka roh otonomi berpotensi melemah. Beberapa kasus bahkan menunjukkan adanya penolakan terhadap Pj kepala daerah, seperti di Papua, ketika tokoh masyarakat dan adat menilai Pj kepala daerah yang ditunjuk tidak representatif terhadap aspirasi lokal. Hal ini menegaskan bahwa penunjukan Pj kepala daerah bukan hanya problem hukum, tetapi juga problem sosial dan politik.

Dengan adanya Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024, persoalan legitimasi Pj kepala daerah akan menjadi semakin relevan, khususnya menjelang 2029 ketika pemisahan pemilu mulai diterapkan. Skenario transisi ini berpotensi menimbulkan kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga menimbulkan urgensi untuk merumuskan mekanisme penunjukan Pj kepala daerah yang lebih demokratis, transparan, dan partisipatif. Tanpa adanya mekanisme tersebut, Pj kepala daerah berisiko hanya menjadi instrumen kekuasaan pusat di daerah dan kehilangan penerimaan politik dari rakyat. Karena itu, penelitian mengenai legitimasi pejabat kepala daerah dalam konteks pemisahan pemilu nasional dan lokal menjadi sangat penting, baik untuk memperkuat desain hukum tata negara maupun untuk menjaga keberlangsungan demokrasi di tingkat lokal.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian diarahkan pada analisis peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta teori hukum dan demokrasi yang relevan untuk menelaah legitimasi pejabat kepala daerah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif normatif dengan penafsiran sistematis dan argumentatif terhadap aturan hukum, teori, serta putusan MK untuk menilai legitimasi pejabat kepala daerah.

HASIL DAN DISKUSI

Legitimasi

Konsep legitimasi merupakan salah satu sentral dalam ilmu politik dan hukum tata negara, karena menyangkut persoalan penerimaan kekuasaan oleh masyarakat. Max Weber (1958) membagi legitimasi ke dalam tiga tipe: (1) tradisional, yang lahir dari adat dan kebiasaan; (2) kharismatik, yang bersumber dari pengakuan terhadap pribadi pemimpin; dan (3) legal-rasional, yang bersandar pada hukum formal dan prosedur institusional.

Dalam konteks negara modern, legitimasi kekuasaan pada umumnya didasarkan pada aspek legal-rasional, yakni melalui proses hukum dan prosedur yang sah secara konstitusional. Namun, legitimasi legal tidak selalu identik dengan legitimasi politik.

Legitimasi politik erat kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan rakyat mengandung makna bahwa setiap pemegang kekuasaan publik idealnya memperoleh mandat melalui mekanisme partisipatif, khususnya melalui pemilihan umum. Hal ini sesuai dengan teori demokrasi partisipatif yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl (1998), yang menyatakan bahwa demokrasi mensyaratkan adanya partisipasi luas warga negara dalam pengambilan keputusan, terutama dalam proses pemilihan pejabat publik.

Problematika legitimasi muncul ketika pengisian jabatan publik dilakukan tanpa melalui mekanisme elektoral, melainkan melalui penunjukan administratif. Hal ini terjadi pada jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang ditunjuk langsung oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Secara hukum, pengangkatan Pj kepala daerah memiliki legitimasi legal-rasional karena bersandar pada Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Namun, secara politik, legitimasi Pj kepala daerah seringkali dipertanyakan karena tidak lahir dari mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat.

Legitimasi kekuasaan yang tidak berbasis elektoral berpotensi menimbulkan defisit demokrasi karena mengurangi ruang partisipasi rakyat dalam menentukan pemimpinnya (Abustan, 2022). Dalam praktiknya, beberapa penunjukan Pj kepala daerah menimbulkan resistensi publik, misalnya penolakan masyarakat terhadap penunjukan penjabat gubernur di Papua pada 2022, yang dianggap tidak merepresentasikan aspirasi lokal.

Persoalan legitimasi semakin relevan ketika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memutuskan pemisahan pemilu nasional dan lokal. Putusan ini berdampak pada jadwal Pilkada yang baru akan dilaksanakan pada 2031, sehingga menimbulkan kekosongan jabatan kepala daerah 2029 di berbagai wilayah. Kekosongan tersebut otomatis diisi oleh Pj kepala daerah dalam jangka waktu cukup panjang, bahkan bisa mencapai dua tahun enam bulan. Dalam kerangka ini, problem legitimasi menjadi semakin serius karena seorang kepala daerah yang tidak dipilih rakyat akan berkuasa hampir setengah periode jabatan definitif.

Menurut David Beetham (1991), legitimasi tidak hanya sekadar kepatuhan hukum (*legal validity*), tetapi juga harus memiliki justifikasi normatif (*normative justifiability*) dan pengakuan dari masyarakat (*expressed consent*). Jika salah satu aspek ini tidak terpenuhi, maka legitimasi kekuasaan menjadi rapuh. Dalam konteks Pj kepala daerah, aspek *legal validity* memang terpenuhi, tetapi aspek *normative justifiability* dan *expressed consent* sering kali dipersoalkan.

Legitimasi Penjabat Kepala Daerah bersifat parsial: sah secara hukum, tetapi problematis secara politik dan demokratis. Tantangan ke depan adalah bagaimana menyeimbangkan antara kebutuhan administratif untuk mengisi kekosongan jabatan dengan tuntutan demokrasi agar kekuasaan yang dijalankan tetap mendapat legitimasi dari rakyat.

Penjabat Kepala Daerah

Penjabat Kepala Daerah (Pj) adalah pejabat sementara yang ditunjuk oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati, atau wali kota ketika masa jabatan kepala daerah definitif telah berakhir dan belum ada pengganti hasil pemilihan umum. Mekanisme ini diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yang menyatakan bahwa Pj gubernur ditunjuk oleh Presiden, sementara Pj bupati/wali kota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.

Secara normatif, keberadaan Pj kepala daerah merupakan solusi administratif untuk memastikan keberlangsungan pemerintahan daerah. Namun, problematika muncul ketika masa jabatan Pj kepala daerah tidak lagi bersifat singkat, melainkan bisa berlangsung selama beberapa tahun, sebagaimana akibat Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024. Artinya, Pj kepala daerah tidak lagi hanya berfungsi sebagai pengisi kekosongan sementara, tetapi menjadi figur sentral dalam tata kelola daerah dalam jangka waktu panjang.

Pengangkatan Pj kepala daerah dalam jangka waktu panjang menimbulkan beberapa problem. Pertama, potensi melemahnya prinsip otonomi daerah karena kepala daerah tidak berasal dari proses demokratis lokal, melainkan ditunjuk dari pusat. Kedua, risiko politisasi birokrasi, sebab Pj kepala daerah umumnya berasal dari kalangan ASN eselon I atau II yang sangat bergantung pada loyalitas terhadap pemerintah pusat. Ketiga,

terbatasnya akuntabilitas, karena Pj kepala daerah tidak memiliki basis elektoral untuk mempertanggungjawabkan kebijakan di hadapan rakyat (Alfani *et al.*, 2024).

Penunjukan Pj kepala daerah memiliki implikasi terhadap demokrasi substantif. Penunjukan Pj kepala daerah menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi lokal, karena masyarakat merasa tidak terlibat dalam menentukan pemimpinya. Hal ini berdampak pada turunnya partisipasi politik, baik dalam bentuk keterlibatan dalam musyawarah perencanaan pembangunan maupun dalam partisipasi pemilu di masa mendatang (Afrianti & Umar, 2025).

Secara praktik, terdapat contoh konkret bagaimana Pj kepala daerah menghadapi persoalan legitimasi. Kasus penolakan Pj Bupati di Kabupaten Botun Selatan atau di Papua memperlihatkan bahwa masyarakat lokal menuntut keterlibatan lebih besar dalam proses penunjukan. Hal ini sejalan dengan argumentasi Bagir Manan (2005), yang menekankan bahwa otonomi daerah mensyaratkan adanya kepemimpinan yang mendapat pengakuan dari masyarakat lokal, bukan semata-mata penunjukan dari pusat.

Jika ditinjau dari hukum tata negara, memang tidak ada pelanggaran konstitusi dalam penunjukan Pj kepala daerah. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 67/PUU-XIX/2021 menekankan pentingnya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam proses pengangkatan Pj kepala daerah. Hal ini menjadi pedoman bahwa meskipun penunjukan sah secara hukum, tetap diperlukan mekanisme yang dapat menjamin keterlibatan publik agar legitimasi Pj kepala daerah tidak semata-mata administratif.

Dalam konteks 2029, ketika pemisahan pemilu nasional dan lokal menimbulkan kekosongan jabatan kepala daerah dalam jumlah besar, maka persoalan Pj kepala daerah menjadi masalah politik hukum yang krusial. Jika mekanisme penunjukan tidak direformulasi, maka akan berpotensi menghadapi defisit legitimasi yang sistemik di tingkat lokal. Oleh karena itu, perlu dirumuskan alternatif, misalnya dengan memperkuat peran DPRD dalam memberikan persetujuan, melibatkan uji publik, atau mengatur batas kewenangan Pj kepala daerah agar tidak membuat kebijakan strategis yang berdampak jangka panjang.

Dengan demikian, Penjabat Kepala Daerah adalah solusi administratif yang sah secara hukum, tetapi menghadirkan problematika serius dalam konteks demokrasi, otonomi daerah, dan legitimasi politik. Reformulasi regulasi dan mekanisme pengangkatan menjadi keniscayaan agar Pj kepala daerah tidak menjadi "raja kecil" yang minim legitimasi tetapi memegang kendali penuh atas daerah dalam waktu panjang.

KESIMPULAN

Legitimasi penjabat kepala daerah merupakan persoalan mendasar dalam tata kelola demokrasi lokal di Indonesia. Secara yuridis, keberadaan penjabat kepala daerah memiliki dasar hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta diperkuat melalui kebijakan pemerintah untuk mengantisipasi kekosongan jabatan. Namun, legitimasi hukum tersebut tidak secara otomatis menjamin legitimasi demokratis, karena penjabat kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan ditunjuk melalui mekanisme administratif dari pemerintah pusat. Dalam perspektif kedaulatan rakyat, posisi penjabat kepala daerah mengandung defisit legitimasi. Prinsip demokrasi yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Oleh karena itu, kepala daerah idealnya lahir dari proses pemilihan yang melibatkan rakyat secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara demokratis bukan hanya memberikan legalitas, tetapi juga menghasilkan legitimasi substantif yang bersumber dari mandat rakyat. Sebaliknya, penjabat kepala daerah hanya memperoleh legitimasi formal, tanpa basis legitimasi rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memisahkan pemilu nasional dan lokal semakin memperjelas urgensi isu ini, karena akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah secara masif pada periode 2029–2030. Untuk mengatasi kekosongan tersebut, pemerintah menunjuk penjabat kepala daerah. Namun, kebijakan ini berpotensi mengurangi kualitas demokrasi lokal karena rakyat tidak memiliki kesempatan untuk menyalurkan hak politiknya dalam menentukan pemimpin. Dengan demikian, legitimasi penjabat kepala daerah harus dipahami dalam kerangka ganda: sah secara hukum, tetapi lemah dalam perspektif kedaulatan rakyat. Agar tidak menimbulkan krisis legitimasi yang berkepanjangan, mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah sebaiknya dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif dengan melibatkan DPRD, masyarakat sipil, serta mekanisme pengawasan publik. Hal ini penting untuk menjaga keseimbangan antara

kebutuhan administratif pemerintahan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagai fondasi demokrasi Indonesia.

REFERENSI

- Abustan, A. (2022). Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia. *Indonesia Law Reform Journal*, 2(3), pp. 274–287. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>
- Afrianti, F., & Umar, K. (2025). Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Demokratis. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah*, 6(1), 267-276. <https://journal3.uin-alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/48807>
- Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 41.
- Beetham, David. (2013). *The Legitimation of Power*. 2nd edition. London: Bloomsbury Academic, 3-34.
- Dahl, Robert A. (1998). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*. New Haven and London: Yale University Press, 18.
- Manan, Bagir. (2001). Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 15-30.
- Pratama, A. A., Nur, I. T., & Erwinta, P. (2024). Problematika Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024. *Jurnal Hukum Bisnis*, 13(01), 1-13. <https://doi.org/10.47709/jhb.v13i01.3531>
- Weber, Max. (1958). The three types of legitimate rule. *Berkeley Publications in Society and Institutions*, 4 (1), 1-11.