

Implikasi Hukum Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar oleh Pemerintah Pusat dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah

Hafiz Sutrisno^{1✉}, Aminoel Akbar Novi Maimory²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai, Indonesia

E-mail Koresponden:

hafizsutrisno@universitaspahlawan.ac.id

ABSTRAK

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah merupakan kebijakan sementara yang diambil oleh Pemerintah Pusat dalam rangka menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah definitif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar oleh Pemerintah Pusat serta implikasi hukumnya terhadap kewenangan dan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat memiliki dasar hukum yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (10) UU No. 10 Tahun 2016, namun praktiknya sering menimbulkan problematika dalam konteks otonomi daerah dan prinsip demokrasi lokal. Implikasi hukumnya tampak pada penguatan dominasi Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah serta potensi disharmoni antara kepentingan lokal dan nasional.

Kata Kunci: *Penjabat Kepala Daerah, Pemerintah Pusat, UU 10 Tahun 2016, Otonomi Daerah, Implikasi Hukum.*

ABSTRACT

The appointment of acting regional heads is a temporary policy taken by the central government to ensure the continuity of regional governance when there is a vacancy in the definitive regional leadership. This study aims to analyze the mechanism for appointing the Acting Regent of Kampar by the Central Government and its legal implications for the authority and relationship between the central and regional governments from the perspective of Law Number 10 of 2016 concerning Regional Head Elections. This research uses a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. The results show that the appointment of Acting Regional Heads by the Central Government has a strong legal basis as regulated in Article 201 paragraph (10) of Law No. 10 of 2016, but in practice, it often raises issues regarding regional autonomy and the principle of local democracy. The legal implications are reflected in the strengthening of the Central Government's dominance over regional administration and the potential disharmony between local and national interests.

Kata Kunci: *Acting Regional Head, Central Government, Law No. 10 of 2016, Regional Autonomy, Legal Implications.*

PENDAHULUAN

Penjabat Kepala Daerah (Pj) merupakan figur yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif, baik gubernur, bupati, maupun wali kota. Keberadaan Pj berfungsi menjaga kesinambungan roda pemerintahan daerah dan keberlangsungan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut prinsip desentralisasi, penunjukan penjabat kepala daerah menjadi isu yang sensitif karena menyentuh keseimbangan antara kewenangan pusat dan daerah. Di Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, praktik penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat telah memunculkan diskursus hukum dan politik yang cukup dinamis, terutama terkait mekanisme penunjukan serta implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Secara normatif, penunjukan Penjabat Kepala Daerah memiliki dasar hukum yang kuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dalam Pasal 201 ayat (10) disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Presiden dapat menunjuk penjabat gubernur dari kalangan pejabat pimpinan tinggi madya, dan penjabat bupati atau wali kota dari kalangan pejabat pimpinan tinggi pratama. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan yang signifikan dalam menentukan figur yang akan mengisi jabatan kepala daerah sementara waktu. Dari sisi administratif, langkah tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan pemerintahan daerah agar tidak terjadi stagnasi birokrasi dan kekosongan kepemimpinan.

Namun, dalam tataran praktik, penunjukan penjabat kepala daerah sering kali menimbulkan kontroversi. Salah satu persoalan yang muncul adalah persepsi adanya intervensi Pemerintah Pusat terhadap kewenangan daerah. Hal ini terutama terjadi ketika figur yang ditunjuk tidak memiliki kedekatan sosial, kultural, ataupun administratif dengan daerah yang dipimpinnya. Dalam kasus Kabupaten Kampar, penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat menimbulkan beragam reaksi di kalangan masyarakat dan elit politik lokal. Sebagian pihak menilai langkah tersebut sah secara hukum dan diperlukan untuk menjaga stabilitas pemerintahan daerah, sedangkan sebagian lainnya menganggap penunjukan tersebut mengabaikan aspirasi masyarakat dan mengurangi esensi demokrasi lokal.

Selain itu, persoalan lain yang muncul berkaitan dengan legitimasi politik Penjabat Kepala Daerah. Tidak seperti kepala daerah definitif yang dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum, Penjabat Kepala Daerah memperoleh jabatannya melalui keputusan administratif dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini menimbulkan perdebatan tentang legitimasi demokratis, karena pejabat yang tidak dipilih rakyat justru memiliki kewenangan yang hampir sama dengan kepala daerah definitif. Hal ini dapat memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan dan arah pembangunan daerah yang dijalankan selama masa jabatan penjabat.

Dalam perspektif hukum tata negara, fenomena ini menunjukkan adanya ketegangan antara prinsip desentralisasi dan sentralisasi. Di satu sisi, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab konstitusional untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia. Namun di sisi lain, otonomi daerah yang dijamin oleh Pasal 18 UUD 1945 menghendaki agar daerah memiliki kebebasan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Ketika penunjukan penjabat dilakukan secara sepihak tanpa mempertimbangkan konteks lokal dan aspirasi masyarakat, maka prinsip otonomi daerah berpotensi tereduksi.

Secara politik, praktik penunjukan penjabat kepala daerah juga dapat memengaruhi keseimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Figur yang ditunjuk oleh pusat cenderung memiliki loyalitas vertikal kepada Kementerian Dalam Negeri atau Presiden, bukan kepada masyarakat daerah. Akibatnya, kebijakan yang diambil lebih banyak mencerminkan kepentingan nasional ketimbang kebutuhan lokal. Dalam jangka panjang, hal ini dapat menciptakan ketimpangan hubungan pusat-daerah dan menurunkan semangat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Di sisi lain, Pemerintah Pusat berargumen bahwa mekanisme penunjukan penjabat merupakan langkah yang diperlukan dalam situasi transisi menuju pelaksanaan Pilkada serentak. Dalam beberapa kasus, masa jabatan kepala daerah berakhir lebih awal daripada jadwal pemilihan berikutnya, sehingga kekosongan jabatan tidak dapat dihindari. Untuk mencegah

kekosongan tersebut, Pemerintah Pusat memiliki dasar hukum untuk menunjuk pejabat sebagai pelaksana tugas sementara. Dengan demikian, langkah tersebut dipandang sebagai bentuk *administrative necessity* yang bertujuan menjaga stabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah.

Meskipun demikian, praktik penunjukan pejabat semestinya tetap berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas keterbukaan, akuntabilitas, dan proporsionalitas. Transparansi dalam proses penunjukan menjadi sangat penting untuk menghindari tuduhan politisasi jabatan dan memastikan bahwa figur yang dipilih benar-benar kompeten, profesional, serta memahami kondisi sosial dan budaya daerah yang akan dipimpinya. Tanpa mekanisme yang terbuka dan partisipatif, penunjukan pejabat berpotensi menciptakan ketegangan politik, melemahkan legitimasi pemerintahan daerah, dan mengurangi kepercayaan publik terhadap pemerintah pusat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dua hal utama: pertama, bagaimana mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar oleh Pemerintah Pusat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016; dan kedua, apa implikasi hukum dari penunjukan tersebut terhadap kewenangan serta hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai aspek hukum dan tata kelola pemerintahan dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah, serta memberikan rekomendasi untuk menciptakan mekanisme yang lebih transparan dan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, doktrin, serta literatur hukum tata pemerintahan. Pendekatan yang digunakan meliputi: 1) Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah isi dan hierarki peraturan terkait, seperti UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan 2) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, serta asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Data diperoleh dari studi pustaka, artikel ilmiah, serta dokumen resmi Pemerintah dan Kementerian Dalam Negeri. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan menafsirkan norma hukum yang berlaku serta penerapannya dalam konteks penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2016

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah secara normatif diatur dalam Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa Presiden menunjuk pejabat gubernur dari pejabat tinggi madya dan pejabat bupati/wali kota dari pejabat tinggi pratama. Mekanisme ini dijabarkan lebih lanjut melalui Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali Kota. 2) Secara prosedural, mekanisme penunjukan dapat dijelaskan sebagai berikut: 1) Ketika masa jabatan kepala daerah berakhir dan belum ada hasil pemilihan kepala daerah definitif, pemerintah daerah mengusulkan calon pejabat kepada Menteri Dalam Negeri. 3) Menteri Dalam Negeri melakukan seleksi administratif dan substantif terhadap calon yang diajukan. 4) Menteri Dalam Negeri menetapkan dan melantik pejabat setelah mendapat pertimbangan dari Presiden. 5) Pejabat memiliki masa jabatan paling lama satu tahun dan dapat diperpanjang setelah evaluasi.

Penunjukan pejabat dilakukan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati definitif akibat berakhirnya masa jabatan sebelumnya. Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri menunjuk pejabat tinggi pratama dari lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Namun, keputusan tersebut tidak melalui mekanisme konsultasi terbuka dengan DPRD Kabupaten Kampar, yang memicu persepsi bahwa Pemerintah Pusat bertindak sepihak.

Implikasi Hukum Penunjukan terhadap Kewenangan dan Hubungan Pusat-Daerah

Pada aspek kewenangan pemerintah daerah, meskipun pejabat memiliki kewenangan menjalankan pemerintahan, ruang geraknya dibatasi oleh kebijakan administratif dari Pemerintah Pusat. Pembatasan tersebut antara lain: Tidak boleh melakukan mutasi pejabat tanpa persetujuan Menteri Dalam Negeri, Tidak boleh membuat kebijakan strategis yang berdampak jangka panjang, dan Tidak dapat mengubah APBD tanpa persetujuan khusus. Secara hukum, hal ini menunjukkan bentuk pengawasan melekat (*attached supervision*) dari Pemerintah Pusat terhadap daerah. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas pemerintahan transisi, tetapi di sisi lain membatasi prinsip otonomi daerah sebagaimana dijamin oleh Pasal 18 UUD 1945.

Pada aspek hubungan pusat-daerah, penunjukan Pejabat Kepala Daerah menegaskan hubungan hierarkis antara Pemerintah Pusat dan daerah. Dalam teori desentralisasi, hubungan ini idealnya bersifat koordinatif, bukan subordinatif. Namun dalam praktiknya, penunjukan pejabat menunjukkan penguatan fungsi dekonsentrasi. Beberapa kelompok masyarakat menilai bahwa figur pejabat tidak mencerminkan representasi daerah. Hal ini berpotensi menimbulkan ketegangan sosial dan menurunkan legitimasi pemerintahan lokal. Dari sisi hukum tata negara, fenomena ini menunjukkan adanya "asimetrisasi kekuasaan" antara pusat dan daerah yang tidak sepenuhnya sejalan dengan prinsip otonomi substantif.

Implementasi Penunjukan Pejabat Kepala Daerah di Kabupaten Kampar

Implementasi penunjukan Pejabat Bupati Kampar menunjukkan adanya beberapa persoalan administratif dan sosial-politik: Pertama, kurangnya keterlibatan daerah dalam proses pengusulan dan seleksi calon. DPRD Kabupaten Kampar hanya diberi informasi pasca-penunjukan, bukan sebagai pihak yang memberikan pertimbangan substantif. Hal ini menimbulkan persepsi bahwa daerah hanya menjadi objek, bukan subjek dalam mekanisme politik administratif. Kedua, ketidakselarasan antara kepentingan lokal dan kebijakan nasional. Pejabat yang berasal dari birokrat provinsi atau kementerian cenderung berorientasi pada kepatuhan terhadap instruksi pusat, bukan pada aspirasi lokal. Dalam praktiknya, hal ini memengaruhi kebijakan daerah, seperti dalam pengelolaan anggaran, prioritas pembangunan, dan penataan birokrasi. Ketiga, timbulnya persoalan legitimasi sosial. Sebagian masyarakat menganggap pejabat tidak memiliki basis dukungan politik yang kuat karena tidak dipilih secara langsung. Akibatnya, setiap kebijakan strategis rawan ditolak atau direspons secara negatif oleh kelompok-kelompok lokal. Keempat, pergeseran fungsi otonomi daerah. Dalam beberapa kasus, pejabat lebih berperan sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dibandingkan sebagai kepala daerah otonom. Ini menunjukkan kecenderungan "recentralisasi kekuasaan" yang dapat melemahkan esensi desentralisasi.

Perspektif Hukum Administrasi Negara terhadap Penunjukan Pejabat

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penunjukan pejabat merupakan bentuk keputusan tata usaha negara (KTUN) yang bersifat individual, konkret, dan final. Artinya, keputusan tersebut dapat diuji secara hukum apabila terdapat pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas yang perlu diperhatikan antara lain: Asas keterbukaan: Penunjukan harus dilakukan secara transparan dengan membuka ruang partisipasi public, Asas proporsionalitas: Penunjukan harus mempertimbangkan kepentingan daerah dan kompetensi calon pejabat, Asas kepastian hukum: Prosedur penunjukan harus sesuai dengan norma hukum positif.

Apabila penunjukan tidak memenuhi asas-asas tersebut, maka secara administratif dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa keberatan atau gugatan terhadap keputusan penetapan pejabat. Dalam konteks Kabupaten Kampar, transparansi dan partisipasi publik menjadi aspek yang sering dipertanyakan karena prosesnya dilakukan tertutup tanpa keterlibatan institusi daerah. Dengan demikian, dari sudut pandang hukum administrasi, mekanisme penunjukan Pejabat Kepala Daerah seharusnya dikembangkan dengan prinsip

akuntabilitas dan checks and balances, agar tidak menjadi instrumen politik Pemerintah Pusat semata.

SIMPULAN

Mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten Kampar oleh Pemerintah Pusat telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) UU No. 10 Tahun 2016, namun implementasinya menunjukkan dominasi Pemerintah Pusat dan minimnya keterlibatan daerah. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik normatif antara prinsip otonomi daerah dan stabilitas nasional. Implikasi hukumnya mencakup pembatasan kewenangan penjabat, pergeseran hubungan pusat-daerah menjadi lebih hierarkis, serta potensi terjadinya pelanggaran asas-asas pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, ke depan diperlukan reformulasi mekanisme penunjukan penjabat agar lebih partisipatif, transparan, dan sejalan dengan prinsip demokrasi lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2020). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Konstitusi Press.
- Huda, N. (2018). *Otonomi daerah: Filosofi, sejarah, dan perkembangannya*. UII Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum*. Kencana.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota. (2023).
- Rahman, M. (2023). *Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam hukum administrasi negara Indonesia*. Rajawali Press.
- Sugiarto, D. (2022). Kewenangan Pemerintah Pusat dalam penunjukan penjabat kepala daerah. *Jurnal Hukum dan Administrasi Negara*, 15(2).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945)
- 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 Wali Kota. (2016).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2014).
- Wicaksono, A. (2021). Implikasi hukum penunjukan penjabat kepala daerah dalam perspektif otonomi daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Lex Suprema*, 8(3).