



## MENEROPONG PERGANTIAN KEPALA DAERAH YANG MASA JABATANNYA TELAH DAN AKAN BERAKHIR DAN DIISI OLEH PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH YANG BERAKHIR PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

**Dadang Gandhi, R. Suhenda.**  
Fakultas Hukum, Universitas Pamulang  
[dadanggandhi@yahoo.co.id](mailto:dadanggandhi@yahoo.co.id)

### **ABSTRACT:**

*In 2022 the government through the ministry of home affairs has appointed officials (PJ), namely governors, regents and mayors. The appointed officials are to replace governors, regents and mayors whose term of office has ended for 5 (five) years. For 2023 the government through the ministry of home affairs will appoint acting governors, regents and mayors. The term of office of the acting regional head will end after the appointment and inauguration of the governors, regents and mayors resulting from the simultaneous national regional head elections on November 27 2024. The officials who have been appointed by the Minister of Home Affairs in 2022 are 7 (seven) governors, 76 (seventy six) regents and 18 (eighteen) mayors. Whereas in 2023 the government will appoint officials namely 18 (eighteen) governors, 115 (one hundred and fifteen) regents and 38 (thirty eight) mayors. In appointing and appointing the acting regional heads, the government is guided by Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors. Furthermore, this problem arose when the provisions of Article 201 Paragraph (10) and Paragraph (11) of Law Number 10 of 2016 were requested for a material review to the Constitutional Court in Case Number 15/PUU-XX/2022. In one of its rulings, the Constitutional Court stipulated that, "The government should make technical regulations in appointing acting regional heads" (in the form of government regulations, author). But it seems that the government, in this case the Ministry of Home Affairs, has not yet implemented the Constitutional Court's decision, even though in 2023 the government will appoint another acting regional head. For this reason, the author is interested in conducting research with the title "Specifying the Change of Regional Heads whose Term of Office Has Ended And Will Be Filled By Acting (PJ) Regional Heads Which End in the 2024 National Concurrent Regional Head Elections (Pilkada).*

*Keywords: Substitution of Regional Heads; District head; Regional Head Election..*

### **PENDAHULUAN**

Suatu Konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung dari cara pandang masing-masing orang. Selain itu, konstitusi dapat dipandang dari berbagai aspek, antara lain hukum, politik dan lain-lain. Menurut pendapat Chery L. Saunders, guru besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne Australia mengatakan "a Constitution is more than a social contract it is rather an exfression general will of nation, aspiration and indeed, the soul of the nation".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Khairul Fahmi, Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti Pemilu, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Harian Kompas, Juni 2022.



Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menjelaskan bahwa, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis“. Pengertian dipilih secara demokratis diletakan hanya pada 2 (dua) alternatif yaitu dipilih secara langsung melalui pesta demokrasi yaitu dengan cara pemilihan kepala daerah (pilkada) atau dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang masing-masing diselenggarakan dalam setiap 5 (lima) tahun sekali.<sup>2</sup>

Jika berpijak pada argumentasi ini, maka tidak tersedia ruang untuk mengisi jabatan kepala daerah melalui pengangkatan sebagai “Penjabat“ ( PJ ) kepala daerah. Dengan demikian, kebijakan hukum pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui pengangkatan tidak memiliki dasar pijakan secara konstitusional. Hanya saja, apakah pengangkatan oleh pemerintah dalam hal ini oleh Menteri Dalam Negeri kepada PJ kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah yang sudah berakhir masa jabatannya sebelum tahun 2024 dapat dibenarkan tanpa adanya peraturan pemerintah dengan alasan untuk mendesain keserentakan pemilihan kepala daerah yang direncanakan akan dilaksanakan pada 27 November 2024.

Bahwa direncanakan pada tahun 2024 akan diselenggarakan pemilihan kepala daerah (pilkada) di 541 (lima ratus empat puluh satu) daerah secara serentak atau secara nasional. Konsekuensinya, model pilkada sela atau bergelombang pada tahun 2022 di 101 (seratus satu) daerah, selanjutnya pada tahun 2023 di 170 (seratus tujuh puluh) daerah dan berikutnya pada tahun 2025 di 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Lama) sebetulnya pengaturannya sudah bagus dan tepat, tetapi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Baru) pengaturan pilkada menurut UU Lama menjadi ditiadakan.<sup>3</sup>

Alasan dari pemerintah bahwa pelaksanaan pilkada serentak yang bersifat nasional diharapkan adanya sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan rencana pembangunan nasional, hal ini disebabkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Presiden terpilih periode tahun 2025-2030 akan berbarengan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepala daerah secara serentak pada tahun 2024 pada periode tahun 2025-2030 di semua daerah di Indonesia.<sup>4</sup>

Persoalannya, apakah dalam praktek pemerintahan selama ini antara RPJMD akan nyambung dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), disamping itu juga apakah akan nyambung dengan RPJMN mengingat Presiden terpilih pada waktu kampanye memiliki misi tersendiri sebagai janji-janji pada waktu kampanye dan belum tentu nyambung dengan misi presiden sebelumnya, karena pembangunan di Indonesia tidak berdasarkan pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Konsekwensi dengan rencana diselenggarakan pilkada serentak secara nasional akan terjadi kekosongan di 271 (dua ratus tujuh puluh satu) daerah seluruh Indonesia sebelum tahun 2024 persisnya mulai awal tahun 2022 sampai akhir tahun 2023 atau sebelum 27 November 2024. mengingat kepala daerah tersebut masa jabatannya akan dan sudah berakhir dan ada yang sudah dilantik sebagai PJ di beberapa daerah khususnya kepala daerah yang pada tahun 2022 telah selesai masa tugasnya dan sebelum dilaksanakan pilkada serentak nasional.

Persoalannya sebanyak 271 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah yang sebagian sudah habis dan sudah ditunjuk sebagai PJ dan sebagian lagi akan habis masa jabatannya sampai akhir tahun 2023 dan tidak

<sup>2</sup> Djohermansyah Djohan, Guru Besar Institut Pemerintahan, Dirjen Otonomi Daerah 2010-2014, dan PJ Gubernur Riau 2013-2014, *Harian Kompas* Juni 2022.

<sup>3</sup> Djohermansyah Djohan, *Ibid*

<sup>4</sup> Khairul Fahmi, *Op.Cit.*



akan diperpanjang lagi sampai menunggu pemilihan umum tahun 2024 dan nampaknya pemerintah berpegang pada asas “tidak boleh ada kekosongan pemerintahan (*no vacuum of power*)”.

Berdasarkan atas sikap pemerintah itu yaitu cara untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang akan berakhir sampai tahun 2023 yaitu dengan cara mengangkat 271 (dua ratus tujuh puluh satu) PJ kepala daerah dengan perincian sebanyak 24 (dua puluh empat) gubernur, sebanyak 191 (seratus sembilan puluh satu) bupati dan sebanyak 56 (lima puluh enam) wakikota.

Jumlah penduduk di 24 (dua puluh empat) propinsi yang bakal diperintah oleh para PJ gubernur yang berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN), tidak tanggung-tanggung dan sangat besar serta tidak main-main yaitu tidak kurang dari 240 (dua ratus empat puluh) juta orang atau kalau diprosentasikan dengan seluruh penduduk Indonesia yaitu sekitar 9% (sembilan persen). Pelantikan pertama kali sebanyak 5 (lima) PJ Gubernur oleh Menteri Dalam Negeri pada 12 Mei 2022 menandai kepemimpinan PJ kepala daerah.<sup>5</sup>

Berdasarkan data yang didapatkan dari Kementerian Dalam Negeri, bahwa kelima PJ Gubernur yaitu Gubernur Banten, Gubernur Bangka Belitung, Gubernur Sulawesi Barat, Gubernur Gorontalo, dan Gubernur Papua Barat. Berikutnya giliran terakhir pada tahun 2022 pada 16 Oktober Gubernur DKI Jakarta beserta wakilnya sudah berakhir masa jabatannya dan langsung pada 17 Oktober 2022 telah dilantik PJ Gubernur DKI Jakarta oleh Menteri Dalam Negeri.

Para pejabat kepala daerah yang telah dilantik tersebut memiliki wewenang yang hampir sama dengan gubernur kepala daerah definitif, namun hal ini dibayangi oleh kekhawatiran soal kapasitas ASN yang telah menggantikan kepala daerah tersebut, mengingat proses pengangkatannya itu sendiri, disamping itu kekhawatiran transaksi politik demi kepentingan pemilihan umum (pemilu) pada tahun 2024. Para Pejabat gubernur, bupati dan walikota dihadapkan pada sejumlah tantangan yang tidak mudah, misalnya penanganan Covid-19 dan pemulihan dampaknya yang sampai saat ini belum selesai. Sebaliknya lamanya waktu untuk memimpin daerah juga pejabat kepala daerah terbilang cukup lama, selama ini pejabat kepala daerah rata-rata bertugas dalam hitungan bulan.

Selanjutnya yang menjadi persoalan bahwa para pejabat yang berasal dari ASN itu akan memimpin pemerintahan daerah pada waktu digelarnya pemilihan umum presiden dan wakil presiden dan pemilihan umum legislatif pada 14 Februari 2024 dan juga pemilihan kepala daerah serentak nasional pada 27 November 2024.<sup>6</sup>

Selanjutnya setelah selesai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan dilantik pada 24 Oktober 2024 memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan pilkada serentak agar berlangsung aman, damai, jujur dan adil, sementara presiden dan wakil presiden baru yang sudah dilantik menjalankan roda pemerintahan selama 5 (lima) minggu.

Selanjutnya pejabat kepala daerah dihadapkan pada persoalan terkait dengan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan keberlanjutan pembangunan, khususnya dalam menghadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil pemilihan umum february 2024 yang cenderung banyak tuntutan , sehingga kemungkinan memiliki potensi “*policy deadlock*”. Di sisi lain yang akan menjadi persoalan bagi para pejabat kepala daerah yang kedudukannya berdasarkan hasil penunjukan dan pengangkatan oleh pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri yang kedudukannya sebagai PJ tersebut masih dalam rangkap jabatan struktural aparatur sipil negara (ASN).

Dalam kedudukannya sebagai pejabat yang kewenangannya terbatas serta kemampuan kepemimpinan politiknya masih dipertanyakan, apalagi dalam suasana tahun pemilihan umum, maka hal

<sup>5</sup> Djohermansyah Djohan, *Op.Cit.*

<sup>6</sup> Khairul Fahmi, *Op.Cit.*



tersebut dapat mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah dalam memulihkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 15/PUU-XX/2022 serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, nampaknya pemerintah dalam mengangkat pejabat kepala daerah tidak sepenuhnya mengacu pada ketentuan tersebut diatas. Berdasarkan hal tersebut, penulis akan melakukan penelitian dengan judul, “Meneropong Pergantian Kepala Daerah Yang Masa Jabatannya Akan Dan Telah Berakhir Dan Diisi Oleh Pejabat (PJ) Kepala Daerah Yang Berakhir Menjelang Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”

## PERMASALAHAN

1. Pemerintah melalui kemendagri sampai sekarang ini belum menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah
2. Bahwa pengangkatan PJ Gubernur, Bupati dan Walikota masih menimbulkan persoalan karena ada beberapa kepala daerah yang diangkat dari anggota tni/polri yang masih aktif, sedangkan menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN seharusnya anggota tni/polri tersebut diwajibkan terlebih dahulu untuk mengundurkan diri keanggotaannya sebelum diangkat sebagai PJ Kepala Daerah.

## METODELOGI PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan oleh Penulis merupakan penelitian yang bersifat normatif yaitu dengan melakukan penelitian kepustakaan atau data sekunder.<sup>7</sup> Sifat penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Dalam penelitian ini utamanya pendekatan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai alat analisisnya, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945 setelah amandemen), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia, dan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022.

Menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan Badan hukum sekunder antara lain buku teks, laporan penelitian, jurnal hukum, notulen, makalah, hasil seminar, bulletin, majalah hukum dan lainnya. Dan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang termuat dalam kamus hukum, ensiklopedia, bibliografi, daftar pustaka, katalog-katalog penerbitan, dan lainnya.<sup>8</sup> Data yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian ini adalah mengumpulkan data-data sekunder dengan menggunakan alat pengumpulan data yaitu melakukan studi dokumen. Penelitian ini menggunakan analisis data atau hasil secara kualitatif. Data-data awal terlebih dahulu akan diedit sehingga kesalahan-kesalahan dapat diperbaiki dan tidak ada keragu-raguan.

## PEMBAHASAN

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

<sup>8</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Konsep dan Metode, Setara Press, Malang, 2013, hlm.69-70.



## A. Pengaturan Pengangkatan Jabatan Kepala Daerah beserta Wakilnya Serta Penjabat Kepala Daerah

Pemilihan gubernur, bupati serta walikota merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan kabupaten/kota sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 Ayat (4), Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945). Sebetulnya pengaturan tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebelumnya telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, dalam undang-undang tersebut diatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mekanisme pemilihan kepala daerah ini telah mendapatkan penolakan secara luas oleh masyarakat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Presiden telah menetapkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Bab XXI Tentang Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan Gubernur, Bupati dan Walikota, khususnya dalam Pasal 160 dan Pasal 162 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Selanjutnya dalam perkembangannya bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut perlu dilakukan penyempurnaan dalam rangka penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan walikota yang demokratis, untuk itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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.

Oleh karena itu terdapat beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota mengalami perubahan karena dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 masih dirasakan terdapat beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala apabila dilaksanakan, sehingga perlu disempurnakan. Beberapa penyempurnaan tersebut antara lain Adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 97/PUU-XI/2013, adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 97/PUU-XI/2013, konsep dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014 adalah calon kepala daerah dipilih tanpa wakilnya, Konsep pemungutan suara menuju pemungutan serentak secara nasional yang diatur dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014 perlu disempurnakan mengingat akan terjadi pemotongan periode masa jabatan yang sangat lama dan masa jabatan penjabat menjadi terlalu lama.<sup>9</sup> Selanjutnya adanya perubahan oleh pembentuk undang-undang untuk mengubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yaitu dengan tujuan dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diubah menjadi 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.

Alasan dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, karena adanya beberapa ketentuan dalam undang-undang tersebut masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya. Disamping perlu diselaraskan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dari penjelasan tersebut diatas ditegaskan lagi terkait dengan pengangkatan penjabat gubernur, bupati dan walikota yaitu dalam ketentuan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu, "Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.



dan wakil gubernur , bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari pegawai negeri sipil sejak mendaftar sebagai calon.”

Dalam ketentuan Pasal 121 nya diatur tentang pegawai aparatur sipil negara yang akan menjadi pejabat negara yaitu antara lain sebagai gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Berikutnya dalam ketentuan Pasal 123 Ayat (3) nya diatur bahwa. “Pegawai aparatur sipil negara dan pegawai negeri sipil yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai pegawai negeri sipil sejak mendaftar sebagai calon.”<sup>10</sup>

## **B. Analisis Pengaturan Pengangkatan Pejabat Gubernur, Bupati Dan Walikota Dalam Rangka Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024**

Bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah secara serentak terdiri atas pemilihan gubernur dan wakil gubernur , bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota diawali dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, khususnya dalam ketentuan Pasal 201 Ayat (1) , Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5). Dari penjelasan Pasal tersebut terdapat gubernur, bupati dan walikota yang masa jabatannya tidak sampai 5 (lima) tahun sebagai konsekuensi adanya pemilihan secara serentak pada tahun 2020, maka pemerintah memberikan kompensasi sejumlah uang sebesar gaji pokok dikalikan dengan jumlah yang tersisa serta mendapatkan hak pensiun untuk satu periode.

Ketentuan terkait dengan pengaturan pemilihan gubernur, bupati dan walikota tersebut tidak termasuk pemilihan wakil gubernur wakil bupati dan wakil walikota dalam sistem paket atau pasangan. Tapi pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dengan pengaturan yang diatur dalam pasal yang sama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Selanjutnya perencanaan tentang pengaturan tentang pemilihan kepala daerah yang terdiri atas pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta walikota dan wakil walikota yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, khususnya yang diatur dalam ketentuan Pasal 201 ayat ( 5 ), yang akan dilaksanakan pada tahun 2022, ayat ( 6 ) nya yang akan dilaksanakan pada tahun 2023, dan ayat ( 7 ) nya yang akan dilaksanakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota secara serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 2027 pada tanggal dan bulan yang sama ternyata tidak dapat dilaksanakannya, karena pengaturannya telah dirubah dengan telah dirubahnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Yang menjadi persoalan yaitu terdapat adanya kekosongan jabatan gubernur, bupati dan walikota sampai terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota hasil pilkada serentak nasional yang akan dilaksanakan pada 27 November 2024 melalui menteri dalam negeri telah mengangkat pejabat gubernur, bupati serta walikota untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan wakil bupati serta walikota dan walikota tersebut dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk pejabat gubernur, dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk pejabat bupati dan pejabat walikota.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.



Sedangkan bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota sebagai hasil pemilihan tahun 2020 dan menjabat sampai tahun 2024 tidak berpengaruh atas kekosongan jabatan mengingat pilkada serentak akan dilaksanakan pada nopember tahun 2024, sehingga tidak ada pengangkatan pejabat kepala daerah dibandingkan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 yang sudah terjadi dan tahun 2023 yang akan terjadi, hanya saja adanya pengurangan masa jabatan kurang dari yang seharusnya yaitu 5 (lima) tahun, artinya adanya kerugian secara konstitusional karena tidak memenuhi 1 (satu) periode jabatan.

Dengan diberlakukannya pilkada serentak nasional tersebut yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, maka tahapan pilkada bergelombang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak jadi diberlakukan, yaitu yang direncanakan pada tahun 2022 untuk pilkada di 101 (seratus satu) daerah, tahun 2023 untuk pilkada di 170 (seratus tujuh puluh) daerah dan pada tahun 2027 di 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah, digantikan menjadi pilkada serentak nasional pada 27 Nopember tahun 2024.<sup>11</sup>

Menurut penulis, pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sudah bagus sistemnya dan terencana, artinya tidak membebani para pihak yang menyelenggarakannya dan tidak ada gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota tertentu yang dirugikan secara konstitusional karena masa tugasnya dipaksakan untuk berakhir kurang dari 5 (lima) tahun dengan alasan akan diselenggarakan pilkada serentak nasional tahun 2024.

Menurut penulis, bahwa apakah alasan pilkada serentak nasional yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 dengan menggabungkan rencana pilkada yang akan dilaksanakan pada tahun 2022, tahun 2023 dan pilkada serentak yang akan dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 2027 tidak menimbulkan persoalan bagi gubernur, bupati dan walikota beserta masing-masing wakilnya yang belum genap 5 (lima) tahun menjalankan jabatannya dipaksa untuk berhenti, tidak dilakukan perpanjangan masa jabatannya, atau diganti dengan jabatan sekretaris wilayah daerah yang memiliki pengalaman dalam pemerintahan di daerah, disamping ada pejabat kepala daerah yang diangkat berasal dari unsur TNI/POLRI yang masih aktif, padahal menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara untuk diangkat menjadi pejabat kepala daerah yang berasal dari TNI/POLRI disyaratkan untuk mengundurkan diri dari jabatannya.

Disamping itu juga menurut penulis bahwa alasan pemerintah untuk merubah pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut menjadi pilkada serentak nasional pada tahun 2024 yaitu agar adanya sinkronisasi dalam perencanaan pembangunan di daerah dengan perencanaan.

Disamping itu juga menurut penulis bahwa alasan pemerintah untuk merubah pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut menjadi pilkada serentak nasional pada tahun 2024 yaitu agar adanya sinkronisasi dalam perencanaan pembangunan di daerah dengan perencanaan pembangunan nasional atau dalam bentuk rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN).

Oleh karena itu kedua undang-undang tersebut bukan merupakan hasil kedaulatan rakyat walaupun DPR itu sebagai wakil rakyat, artinya kedua undang-undang tersebut sebagai penjabaran visi, misi dan programnya presiden pada setiap menjalankan kampanyenya. Berbeda dengan GBHN, keberadaannya merupakan paket integral dan konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD Tahun 1945.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016



Eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi, dihapuskannya GBHN dalam UUDNRI Tahun 1945 (setelah amandemen) telah mengakibatkan hilangnya sarana pemandu pelaksanaan pembangunan nasional selama tahun 1973-1998.

Penamaan GBHN dengan Undang-Undang tersebut diatas merupakan dua hal yang berbeda, artinya substansi yang diatur antara kedua hal tersebut satu sama lain mempunyai karakteristik yang berbeda.

GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan yang secara langsung diatur oleh ketentuan Pasal 3 UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen), sedangkan SPPN dibuat oleh pembentuk undang-undang bersama presiden yang merupakan penjabaran visi, misi presiden yang sedang memerintah.

Persoalannya bahwa RPJPN tahun 2005-2025 akan berakhir pada tahun 2025 seiring dengan berakhirnya masa jabatan presiden yang sekarang ini sedang memerintah dan akan diganti dengan presiden baru hasil pemilu 14 Februari 2024 untuk periode 2025-2030. selanjutnya apakah nantinya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 akan diganti dengan visi, misi dan program presiden baru periode 2025-2030 yang mungkin saja berbeda dengan visi, misi dan program presiden sebelumnya, inilah persoalannya.

### C. Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Bahwa dengan telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak nasional pada 27 November 2024, berarti perencanaan pilkada yang sebelumnya akan digelar pada tahun 2022, tahun 2023 dan pilkada serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 2027 dibatalkan.

Dampak dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini terjadi adanya kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, karena ada kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022, tahun 2023 dan bahkan tahun 2024 dan pemerintah tidak memperpanjang masa jabatan tersebut. Malahan pemerintah telah mengangkat pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya telah berakhir pada tahun 2022 di 101 (seratus satu) daerah dan terakhir pada 17 Oktober 2022 pemerintah telah melantik pejabat gubernur DKI Jakarta untuk masa jabatan selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang lagi kalau masih diperlukan sampai dilantiknya kepala daerah definitif hasil pilkada serentak nasional.

Hal tersebut akan dilaksanakan lagi pengangkatan pejabat kepala daerah pada tahun 2023 karena terdapat sebanyak 170 (seratus tujuh puluh) kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 dan dilanjutkan dengan adanya kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2024, sehingga seluruhnya terdapat 514 (lima ratus empat belas) kepala daerah yang akan dipilih yang terdiri atas bupati dan walikota di 33 (tiga puluh tiga) provinsi pada 27 November 2024.

Dari penjelasan tersebut, khususnya terkait dengan lamanya waktu menjabat bagi pejabat minimal satu tahun, padahal selama ini yang biasanya terjadi dalam praktek lamanya waktu menjabat sebagai pejabat rata-rata bertugas dalam hitungan bulan saja.

Para pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikota hasil pelantikan tahun 2022 memiliki kedudukan yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahannya di daerah mengingat pada saat diselenggarakannya pemilihan umum presiden dan wakil presiden serta pemilu legislatif pada 14 Februari 2024 termasuk pilkada serentak nasional masih melaksanakan tugasnya sebagai pejabat kepala daerah secara netral sebab sebagian besar pejabat kepala daerah tersebut statusnya sebagai ASN/PNS yang tidak mengundurkan diri dari jabatan asalnya, baik sebagai pemegang jabatan pimpinan tinggi madya untuk pejabat gubernur, maupun sebagai pemegang jabatan pimpinan tinggi pratama untuk pejabat





bupati/walikota dan netralitasnya masih dipertanyakan mengingat pengalaman dalam praktek di pemerintahan ASN/PNS mudah dipolitisasi oleh pihak yang berkuasa.<sup>12</sup>

Yang perlu diperhatikan bahwa hasil pemilu presiden dan wakil presiden, pelantikannya direncanakan akan dilaksanakan pada 20 Oktober 2024 yang waktunya satu bulan lebih menuju pilkada serentak nasional pada 27 November 2024 agar berlangsung aman dan damai serta jujur dan adil, sementara presiden dan wakil presiden terpilih baru menjalankan roda pemerintahan selama 5 (lima) minggu saja.

Sedangkan para pejabat kepala daerah di masing-masing daerahnya harus mengawal efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam menghadapi anggota DPRD di tahun politik yang cenderung banyak tuntutan, sehingga mempunyai potensi terjadinya *“policy deadlock“*, apalagi bagi pejabat kepala daerah yang diangkat belum memiliki jam terbang dalam memahami persoalan pemerintahan di daerah.

Kedudukan sebagai pejabat yang di dropping oleh pemerintah pusat dan sekaligus tidak melepaskan jabatan strukturalnya dari ASN/PNS bisa saja dalam menjalankan pemerintahannya tidak banyak dibantu atau mungkin saja akan bekerja sendiri dibantu oleh sekretarisnya, mengingat kewenangan pejabat kepala daerah terbatas dan tidak jelas sampai dimana batasannya mengingat belum ada peraturan teknisnya yang mengatur hal ini mengingat dalam sejarah di pemerintahan di daerah baru mengalami hal seperti ini yang tentu saja berbeda dengan kewenangan kepala daerah hasil pemilihan, termasuk juga ada beberapa pejabat gubernur yang tidak bersedia melantik pejabat bupati yang diusulkan oleh pejabat gubernurnya melalui hasil pembahasan yang membutuhkan waktu yang lama bersama dengan jajaran di propinsinya.

Ternyata usulan gubernur tersebut ditolak dan pemerintah melalui menteri dalam negeri menunjuk pejabat bupati yang tidak diusulkan oleh gubernurnya. Misalnya Gubernur Propinsi Sulawesi Tenggara, Gubernur Maluku Utara, Gubernur Sumatera Selatan dan Gubernur Riau.

Yang menjadi persoalan, justru pemerintah dalam hal ini kementerian dalam negeri tidak menjelaskan alasan hukum yang mendasari dalam pengangkatan pejabat bupati/walikota yang tidak diusulkan oleh gubernurnya. Malah dalam statemennya kementerian dalam negeri akan melantik sendiri apabila ada pejabat gubernur yang tidak bersedia melantik pejabat bupati atau pejabat walikota yang tidak sesuai dengan usulan gubernurnya dengan alasan untuk memastikan tidak adanya kekosongan pimpinan di daerahnya.

Terkait dengan persoalan tersebut diatas, Kepala Pusat Penerangan pada Kementerian Dalam Negeri yaitu Benny Irwan memberikan penjelasan terhadap persoalan ini yaitu,

*“Bahwa pejabat kepala daerah diseleksi melalui proses yang hati-hati, usulan gubernur jadi bagian dalam proses itu, tetapi sifatnya sebagai bahan pertimbangan, bukan penentu nama penjabatnya.”<sup>13</sup>*

Atas penjelasan yang disampaikan oleh Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri tersebut, maka menurut pendapat Djohermansyah Djohan, yaitu,

*“Bahwa resistensi daerah merupakan akibat sikap pemerintah yang mengabaikan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, bahwa pemerintah perlu menerbitkan aturan teknis mengenai pengisian penjabat kepala daerah yang transparan, pemerintah justru menerapkan pola lama yang mengabaikan prinsip demokrasi.”*

<sup>12</sup> Komisi Pemilihan Umum, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah.Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2021.

<sup>13</sup> Komisi Pemilihan Umum, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah.Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2021.



Selanjutnya diteruskan bahwa usulan penjabat (penjabat bupati) oleh gubernur tidak diumumkan ke publik dan tidak diketahui penentuannya, pemerintah harus segera memperbaiki kebijakan penentuan penjabat kepala daerah, dimulai dengan membuat aturan teknis yang demokratis sesuai dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi.<sup>14</sup>

Atas persoalan terkait dengan pengangkatan penjabat kepala daerah tersebut menurut penulis bahwa sebetulnya gubernur, bupati serta walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 kenapa harus dipaksakan untuk tidak diperpanjang, padahal para mantan kepala daerah tersebut baru berakhir masa tugasnya dan mempunyai pengalaman selama bertahun-tahun dalam memimpin pemerintahan di daerahnya.

Disamping itu juga pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, khususnya dalam ketentuan Pasal 201 Ayat (3), Ayat (5) dan Ayat (7) tidak seperti yang dilaksanakan sekarang ini, artinya pemerintah melalui kementerian dalam negeri seharusnya memperpanjang saja masa jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang masa jabatannya telah berakhir pada tahun 2022, dan yang akan berakhir pada tahun 2023 dan tahun 2024 dengan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Bahkan ada penjabat kepala daerah yang diangkat menjadi penjabat bupati yang berasal dari anggota TNI yang masih aktif dan ini jelas melanggar undang-undang.

Selanjutnya kenapa penulis berpendapat bahwa penjabat kepala daerah yang diangkat seharusnya dari kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya, karena kalau seandainya kebijakan pemerintah seperti ini, tidak akan muncul pro dan kontra dengan berbagai alasan, mengingat perpanjangan masa jabatan tersebut masih banyak diterima oleh sebagian besar masyarakat, karena memang penjabat tersebut asal muasalnya dari kepala daerah yang telah dipilih secara demokratis oleh masyarakatnya dan sesuai ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUDNRI Tahun 1945.

Dan yang perlu diperhatikan bahwa ketentuan pengisian jabatan kepala daerah yang diisi oleh penjabat kepala daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah pemerintah tidak memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya dengan alasan pilkadinya diundur beberapa tahun kemudian karena akan diselenggarakan pilkada serentak sehingga antara berakhirnya masa jabatan dengan akan diselenggarakan pilkada serentak rentang waktunya tahunan sehingga rentang tahunan ini perlu kelangsungan jalannya pemerintahan di daerah, maka perlu diangkat penjabat kepala daerah yang persyaratannya sudah diatur dalam undang-undang ASN.

Dan bukan karena alasan atau persoalan hukum lainnya yang menimpa pejabat kepala daerah tersebut sehingga berhenti atau diberhentikan dengan paksa, dan perlu pergantian antar waktu sambil menunggu pemilihan kepala daerah berikutnya, tapi bukan menunggu pilkada serentak.

Pemerintah menyelenggarakan pilkada serentak dengan cara merubah undang-undang karena pemerintah mempunyai perencanaan agar antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) menjadi sinkron tidak seperti pemerintahan sebelumnya.

Artinya menyelenggarakan pilkada serentak nasional yang tujuan akhirnya yaitu pada awal tahun 2025 ada presiden dan wakil presiden baru untuk menjalankan masa jabatan periode 2005-2030, begitu juga pada awal 2025 ada gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota baru hasil pilkada serentak nasional untuk menjalankan tugasnya periode 2025-2030 yang tujuan akhirnya menurut penulis hal ini perencanaannya yang dipaksakan dan didalamnya untuk menuju proses kearah sana

<sup>14</sup> Harian Kompas, Beberapa Propinsi Menunda Pelantikan Penjabat, Hukum, Kolom Politik & Hukum, Senin, 23 Mei 2022, hlm.2.



tidak dilaksanakan secara demokratis, terbukti ada beberapa kepala daerah yang dipaksakan harus berakhir masa jabatannya yang belum mencapai 5 (lima) tahun dalam menjalankan tugasnya.

Secara konstitusional menurut ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUDNRI Tahun 1945 yaitu, “Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan ini secara eksplisit sebagai norma konstitusional mengamanatkan agar kepala daerah otonom itu dipilih, bukan diangkat.

Apabila mempelajari risalah perubahan UUD Tahun 1945 tahun ke-2 pada tahun 2000 oleh MPR, khususnya diskusi seputar pembahasan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) ini, maka pembahasan frasa “dipilih secara demokratis” hanya diletakkan dalam dua alternatif yaitu dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD.

Sistem dua alternatif ini sudah diberlakukan sejak otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Walaupun dilakukan secara demokratis sistem ini ternyata ada kelemahannya yaitu ditempatkannya DPRD sebagai Lembaga yang memiliki kekuasaan untuk menentukan kepala daerah dan terkait dengan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, sehingga efek jeleknya adanya permainan suap dalam persoalan pemilihan ini.

Sehingga akhirnya undang-ini diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung, walaupun sistem ini masih banyak kelemahannya terutama terkait dengan pemborosan keuangan negara karena pemilihan kepala daerah dijalankan per daerah, tapi lama kelamaan sistem ini menemukan bentuknya yang untuk saat ini dirasakan cukup efisien dari pemborosan keuangan negara yaitu melalui pilkada serentak nasional melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Apabila berdasarkan dalil sistem pemilihan dua alternatif ini yaitu untuk saat ini dilakukan secara langsung, maka konsekwensinya tidak tersedia ruang untuk mengisi jabatan kepala daerah melalui proses pengangkatan.

Sehingga menurut pendapat penulis, bahwa kebijakan hukum pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pemerintah melalui menteri dalam negeri atas penjabat gubernur, penjabat bupati dan penjabat walikota sama sekali tidak memiliki dasar pijakan konstitusional.

Terhadap persoalan ini timbul pertanyaan, apakah kebijakan hukum yang sudah digariskan oleh pemerintah dapat dibenarkan dengan tujuan mendisain keserentakan pilkada sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Sulit memang untuk menjawab pertanyaan ini mengingat kita mempunyai UUDNRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) sebagai harga mati. Tapi inti untuk menjawab pertanyaan tersebut sudah dijelaskan sebelumnya bahwa dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, khususnya terkait dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah bukan untuk mengangkat penjabat kepala daerah karena pejabat kepala daerahnya berhenti atau diberhentikan karena ada persoalan hukum yang menyimpannya, melainkan kepala daerah yang secara hukum berhenti karena masa jabatannya sudah berakhir dan pemerintah tidak mau untuk memperpanjang lagi sekaligus pemerintah tidak langsung menyelenggarakan pilkada berikutnya melainkan mengangkat penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya itu dan pemerintah akan menyelenggarakan pilkada serentak nasional yang waktunya yaitu antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah dengan pilkada serentak nasional bukan hitungan bulanan, melainkan hitungan tahunan, padahal yang lazim terjadi dalam praktek pemerintahan tidak ada penjabat menjalankan tugasnya sampai tahunan, bahkan ada yang mendekati satu periode. Ini efeknya kalau perencanaan sesuatu tanpa didasari dengan konsep yang



matang banyak pengorbanan yang dialami oleh kepala daerah tertentu yang tidak dapat mencapai masa jabatannya yang sesuai dengan aturan, walaupun pemerintah memberikan kompensasi antara lain diberikan hak pensiun untuk satu periode jabatan.

Oleh karena itu apabila jabatan kepala daerah yang berakhir pada tahun 2022, akan berakhir juga sepanjang tahun 2023 diisi melalui mekanisme perpanjangan masa jabatan sambil menunggu adanya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota hasil pilkada serentak, nampaknya salah satu cara yang menurut penulis mampu untuk tidak menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat di 271 (dua ratus tujuh puluh satu daerah).

Dalam mengambil kebijakan ini pemerintah telah mencampuri kepentingan yang berbau politik dibandingkan berdasarkan pada hukum yang demokratis, disamping itu pejabat kepala daerah yang diangkat tersebut tidak memiliki kewenangan yang sama dibandingkan dengan kepala daerah hasil pemilihan. kewenangannya terbatas tapi pengaturan ini sampai saat ini belum ada.

Terkait adanya kegaduhan dalam pengangkatan kepala daerah yang sudah terjadi pada tahun 2022, dengan alasan tidak adanya transparansi atau kejelasan dapat penulis jelaskan antara lain:

- 1) Pengangkatan seorang jenderal polisi yang baru saja berakhir masa jabatannya (pensiun) dan belum berpengalaman dalam pemerintahan sipil bisa diangkat sebagai pejabat gubernur Papua Barat.
- 2) Direktur Jenderal Otonomi Daerah pada Kementerian Dalam Negeri diangkat menjadi pejabat Gubernur di Propinsi Sulawesi Barat.
- 3) Pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pejabat bupati Seram Bagian Barat pada Propinsi Maluku yaitu Brigjen Adi Chandra.
- 4) Sikap kekecewaan yang dialami oleh Gubernur Sulawesi Tenggara Yaitu Ali Mazi, dan Gubernur Maluku Utara, yaitu Abdul Gani Kasuba atas pengangkatan pejabat bupati yang calonnya tidak diusulkan oleh gubernurnya, yaitu di Kabupaten Muna Barat dan Kabupaten Buton Selatan.

Bahkan Gubernur Sulawesi Tengah yaitu Rusdy Mastura tidak mau melantik pejabat Bupati Banggai Kepulauan yang awalnya sebelum menjabat bupati yaitu sebagai Kepala Biro Pemerintahan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan yang tidak diusulkan oleh gubernurnya dan Gubernur Propinsi Sulawesi Tengah menugaskan wakil gubernur yaitu Ma'Mun Amir mengambil sumpah pejabat Bupati Banggai Kepulauan yaitu Dahri Saleh. Setelah dilantik sebagai pejabat Bupati Banggai Kepulauan, justru yang bersangkutan langsung mengundurkan diri sebagai pejabat Bupati Banggai Kepulauan dan akhirnya gubernurnya melantik Sekretaris Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan sebagai pelaksana harian bupati.

Menurut penulis kegaduhan ini tidak akan berhenti hanya terjadi di tahun 2022 saja, masih akan ada lagi kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya sepanjang tahun 2023 dan sekaligus akan dilantik pejabat kepala daerahnya, malahan yang akan berakhir masa jabatannya lebih banyak daripada yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 yang hanya 101 kepala daerah, sedangkan pada tahun 2023 ada 170 (seratus tujuh puluh) yang terdiri atas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati yang akan berakhir masa jabatannya dan pada tahun itu juga pemerintah harus melantik pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikotanya yang bisa saja pada saat pelantikan tersebut kegaduhannya akan berbeda dengan yang sebelumnya.

Untuk mengakhiri kegaduhan yang terjadi pada tahun 2022 tersebut, ada beberapa anggota masyarakat yang berstatus wni yaitu warga DKI Jakarta sebanyak 5 (lima) orang dan warga Jawa Barat sebanyak 1 (satu) orang mengajukan permohonan pengujian materil ketentuan Pasal 201 Ayat (10), dan Ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan



alasan bahwa pasal dan/atau ayat tersebut bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945, dalam Perkara Nomor 15/PUU-XX/2022.<sup>15</sup>

Dalam materi permohonannya, Pemohon memohon kepada majelis hakim mahkamah konstitusi yaitu sebaiknya pemerintah menunjuk kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 dan dapat diperpanjang hingga tahun 2024 atau setelah ada kepala daerah definitif hasil pilkada serentak nasional tahun 2024.

Salah satu alasan yang dikemukakan pemohon adalah penunjukan pejabat kepala daerah mencederai hak rakyat untuk memilih pemimpin daerah dalam sistem yang demokratis. Para pemohon menilai ada unsur ketidakberpihakan pada rakyat karena pemerintah mengambil keputusan secara sepihak yakni mengganti pemimpin daerah tanpa menggelar pilkada kembali dan hanya menunjuk pejabat kepala daerah dari ASN/PNS

Dalam amar putusannya majelis hakim Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang dimohonkan oleh pemohon, tetapi sebelum menetapkan putusannya hakim mahkamah terlebih dahulu telah memberikan pertimbangan hukumnya terkait dengan penunjukan pejabat kepala daerah yaitu singkatnya bahwa pemerintah sebaiknya dalam menunjuk pejabat kepala daerah perlu membuat aturan teknis.

Menurut penulis, pemahaman aturan teknis tersebut masih mempunyai penafsiran yang beragam, terutama kalau ditafsirkan oleh pemerintah dalam hal ini kementerian dalam negeri yang mempunyai kepentingan terhadap penunjukan pejabat tersebut. artinya bisa saja pemerintah menafsirkan dengan menggunakan aturan yang ada sehingga tidak perlu lagi membuat peraturan teknis sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tetapi sebaliknya kalau mengikuti perkembangan belakangan ini masyarakat menafsirkan bahwa terkait dengan pertimbangan hukum yang dibuat oleh hakim mahkamah bahwa pemerintah sebaiknya menyusun peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, mengingat kedudukan undang-undang ini masih bersifat umum sehingga kalau dilaksanakan secara operasional perlu peraturan pelaksanaannya yang lazim berbentuk peraturan pemerintah.

Memang Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya tidak menyebutkan secara spesifik bentuk peraturan hukumnya sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang harus dibuat oleh pemerintah, sehingga pemerintah memiliki pemahaman sendiri terkait dengan pertimbangan hukum mahkamah konstitusi tersebut, bersifat fleksibilitas dalam menterjemahkan pertimbangan hukumnya, artinya tidak wajib untuk diikuti dan buktinya sampai tahun 2023 belum ada tanda-tanda pemerintah melakukan penyusunan aturan teknis.

Disamping itu juga perintah untuk membuat peraturan pemerintah terkait dengan pengaturan pejabat kepala daerah justru diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu aturan teknis terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perlu dilakukan pengkajian terkait dengan bentuk pengaturannya, apakah bentuknya Permendagri atau peraturan pemerintah. Kalau diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri menurut penulis tidak pas, dengan alasan bagaimana mungkin dengan pengatur bentuk ini yang substansinya mengatur presiden dalam menjalankan kewenangan untuk pengangkatan kepala daerah.

Sedangkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka dalam penyusunannya membutuhkan koordinasi dengan kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian, sebetulnya pembahasan yang terakhir ini sudah dijalankan tapi hanya sekedar informasi saja sampai sekarang ini menjelang kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya tahun 2023 belum ada aturan teknis sebagai payung dalam mengangkat pejabat kepala daerah.

<sup>15</sup> Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 15/PUU-XX/2022



Jadi kesimpulannya bahwa pemerintah sampai saat ini belum membentuk peraturan pelaksana terkait pengisian pejabat untuk tahun 2023 seperti yang diamanatkan dalam pertimbangan putusan mahkamah, dan ketika pertimbangan hukum hakim mahkamah tidak mengikat pemerintah dan diabaikan, timbul polemik di masyarakat, oleh karena itu dalam pengisian pejabat kepala daerah diperlukan sistem yang demokratis, transparan dan akuntabel.

Dari persoalan tersebut diatas, timbul pertanyaan lagi, apakah pemerintah melalui kementerian dalam negeri telah membuat kajian terhadap kebijakan yang sudah diambil terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya dan diisi oleh pejabat tanpa mau memperpanjang masa jabatannya yang masa jabatannya telah berakhir pada tahun 2022, tahun 2023 dan diikuti dengan adanya kepala daerah yang telah dilantik pada tahun 2020 dan harus berakhir masa jabatannya pada tahun 2024 yang belum genap memegang jabatan selama 5 (lima) tahun, kebijakan ini memang politis, di tengah situasi seperti ini membuat kegaduhan yang dibuat sendiri oleh pemerintah, padahal masih ada alternatif lain yang bisa diambil yang tidak memunculkan pro dan kontra atau memang mempunyai tujuan antara atau tujuan tertentu supaya kepala daerah tertentu cepat atau berakhir masa jabatannya dan tidak diperpanjang lagi dan pemerintah sudah tidak tahan lagi untuk menggantinya dengan pilihannya, walaupun mengorbankan kepala daerah yang lain, artinya ketidakprofesionalan dalam memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat sehingga masyarakat boleh saja memberikan interpretasi sendiri terhadap persoalan ini sepanjang masuk akal, termasuk penulis sendiri.

## KESIMPULAN

Bahwa pengangkatan pejabat gubernur, pejabat bupati serta pejabat walikota untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022, dan kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya sepanjang tahun 2023, dengan alasan untuk diselenggarakannya pilkada serentak nasional pada 27 November tahun 2024 dengan alasan supaya sinkron dengan penyelenggaraan pemilihan umum presiden dan wakil presiden serta pemilihan anggota legislatif pada 14 Februari 2024 walaupun waktunya pelaksanaannya tidak berbarengan tapi tahunnya bersamaan, sehingga pada 20 Oktober 2024 sudah dilantik presiden dan wakil presiden baru untuk periode masa jabatan 2025-2030. Disamping itu juga, Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota hasil pilkada serentak nasional pada 27 November 2024 sudah menjalankan tugasnya pada awal tahun 2025 untuk periode masa jabatan 2025-2030. Sehingga pada tahun 2025, Indonesia mempunyai pemimpin nasional baru dan pemimpin daerah baru untuk masa jabatan yang sama 2025-2030. Dengan adanya hal tersebut, maka konsekwensinya harapan pemerintah antara Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) akan sinkron tidak seperti sebelumnya, dan konsekwensinya RPJPN 2005-2030 akan berakhir pada tahun 2025 pada saat pemimpin nasional dan pemimpin daerah baru mau menjalankan tugasnya, oleh karena itu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN harus diganti, tentu saja harus sesuai dengan visi dan misi presiden baru yang belum tentu sama dengan visi dan misi presiden sebelumnya, selanjutnya juga tentu saja RPJPD dan RPJMD nya daerah juga harus sinkron dengan RPJPN nya presiden baru.

Bahwa pengangkatan pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikota untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 kemarin, dan tahun 2023 sekarang dan dari pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut terdapat pejabat kepala daerah yang telah dilantik dari anggota



TNI aktif dan/atau dari anggota POLRI yang baru saja berakhir masa tugasnya yang sama sekali belum berpengalaman dalam persoalan pemerintahan di daerah, padahal jelas anggota atau prajurit TNI yang masih aktif tidak bisa diangkat sebagai penjabat kepala daerah kecuali terlebih dahulu telah mengundurkan diri dari dinas aktif, itupun kalau dibutuhkan dan sesuai dengan melalui proses secara terbuka dan kompetitif serta telah memenuhi persyaratan memegang jabatan pemimpin tinggi madya atau pratama.

Bahwa dengan Perkara Nomor 15/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan menolak atas permohonan pengujian materil oleh pemohon atas ketentuan Pasal 20 Ayat (10) dan Ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap UUDNRI Tahun 1945, tetapi mahkamah konstitusi dalam pertimbangan hukumnya memberikan panduan yaitu bahwa Pemerintah sebaiknya membuat aturan teknis yang akan menjadi terang benderang dalam mengangkat penjabat kepala daerah, tapi nampaknya pemerintah sampai saat ini belum pernah membuat aturan teknis terkait dengan persyaratan dalam pengangkatan penjabat kepala daerah dan tetap berpedoman pada aturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan peraturan yang bukan turunan dari undang-undang tersebut, padahal dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut tidak mengatur secara teknis bagaimana tata cara, mekanisme, prosedur serta proses pengangkatan penjabat kepala daerah yang relatif informasinya tertutup bagi masyarakat daerahnya bahkan tertutup bagi kepala daerahnya untuk mendapatkan akses dari kementerian dalam negeri atas hal tersebut, padahal justru penjabatnya lah yang akan bersama-sama menjalankan tugasnya bersama dengan masyarakat daerahnya. Bahkan pada tahun 2024 akan ada lagi beberapa pejabat kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya dan jumlahnya malahan akan lebih banyak lagi dari kepala daerah yang sudah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023.

## SARAN

Untuk mewujudkan pengangkatan penjabat gubernur, bupati dan walikota dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang telah berakhir pada tahun 2022, dan akan berakhir sepanjang tahun 2023 dan tahun 2024 sampai selesai dilantiknya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil wakilikota hasil pilkada serentak nasional pada 27 November 2024, sebelum terlambat, sebaiknya Pemerintah segera untuk menyusun aturan teknis yang berbentuk Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum dalam pengangkatan penjabat kepala daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sekaligus sebagai pelaksanaan dari pertimbangan hukum hakim mahkamah konstitusi. Pemerintah jangan berpendirian bahwa pertimbangan hukum hakim mahkamah konstitusi boleh saja dikesampingkan mengingat ini bukan substansi amar putusan yang wajib dijalankan, padahal antara pertimbangan hukum dengan amar putusan merupakan suatu kesatuan yang wajib dilaksanakan.

Untuk menjalankan dan mewujudkan pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUDNRI Tahun 1945, sebaiknya tidak ada lagi pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari TNI aktif serta jenderal polisi yang baru pensiun diangkat jadi penjabat kepala daerah, sehingga kegaduhan yang diciptakan oleh pemerintah tidak perlu terjadi, artinya alasan politik tidak bisa dijadikan pembenar dalam pengangkatan penjabat tersebut, harus terbuka, akuntabel, dan demokratis sehingga penjabat kepala daerahnya dapat diterima oleh masyarakat daerahnya.

Sebelum terlambat sebaiknya untuk pengangkatan penjabat kepala daerah tidak perlu dilakukan lagi dan pejabat kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 dan tahun 2024 perlu diperpanjang lagi sambil menunggu berakhirnya hasil pilkada serentak nasional.

Sebaiknya konsisten antara RPJPN dengan RPJPD dijalankan, mengingat rencana ini akan terwujud dijalankan pada awal tahun 2025 dan ini baru langkah awal setelah GBHN dihilangkan, dan pemerintah harus

# Jurnal Pena Hukum (JPH)

Fakultas Hukum Universitas Pamulang  
Jl. Raya Puspitek No.11, Serpong, Tangerang Selatan,  
15310- Indonesia  
Tel / fax : (021) 7412566 / (021) 7412566  
ISSN: - (Cetak), E-ISSN: 3 0 2 6 - 2 6 2 3  
E-mail: penahukum@unpam.ac.id



selalu memberikan petunjuk yang lengkap dan jelas kepada pemerintahan di daerah agar sinkronisasi program dapat berjalan sesuai dengan keinginan pemerintah pusat dan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Jilmy Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Penerbit PT Bhuana Ilmu Populer, Cetakan ke-2, 2008.
- Budiono Kusumohamidjojo, Teori Hukum Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan , Penerbit Yrama Widya. Cetakan 2016.
- Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Rajawali Pers, Jakarta 2005. hlm. 53-54
- Marzuki Lubis, Mewujudkan pemilihan kepala daerah serentak berkualitas melalui penguatan fungsi pengawan. Tahun 2021.
- Panduan Mahkamah Konstitusi tentang pengisian Penjabat Kepala Daerah kepada Pemerintah.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Konsep dan Metode, Setara Press, Malang, 2013.
- Maria S.W. Sumardjono, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, 1989, Yogyakarta.
- Komisi Pemilihan Umum, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah.Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2021.

### Jurnal

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amendemen). Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Tahun 2005.
- 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.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 15/PUU-XX/2022.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota



## Jurnal Pena Hukum (JPH)

Fakultas Hukum Universitas Pamulang  
Jl. Raya Puspitek No.11, Serpong, Tangerang Selatan,  
15310- Indonesia  
Tel / fax : (021) 7412566 / (021) 7412566  
ISSN: - (Cetak), E-ISSN: 3 0 2 6 - 2 6 2 3  
E-mail: penahukum@unpam.ac.id



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.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

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.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Jo Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 15/PUU-XX/2022

### Internet

Khairul Fahmi, Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti Pemilu, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Harian Kompas, Juni 2022.

Djohermansyah Djohan, Guru Besar Institut Pemerintahan, Dirjen Otonomi Daerah 2010-2014, dan PJ Gubernur Riau 2013-2014, Harian Kompas Juni 2022.

Bivitri Susanti, Otoritarianisme Dalam Hukum. Harian Kompas 5 Januari 2023. hlm. 1 dan 15

Harian Kompas, [www.kompas.com](http://www.kompas.com)

Harian Kompas, Penunjukan Kepala Daerah, kolom Politik dan Hukum, 13 April 2022. hlm.2

Harian Kompas, Mahkamah Konstitusi dan Penunjukan Kepala Daerah, 13 April 2022, Kolom Politik dan Hukum. hlm.2

Kompas.id. 9 April 2022.

Harian Kompas, Bukan Sekedar Mencari Administrator, kolom Politik dan Hukum, Jumat 13 Mei 2022. hlm.2

Harian Kompas, Forum Diskusi “Penjabat Menguasai Daerah, Kebijakan Terarah VS Konservatisme Kebijakan, kolom politik dan hukum.13 Mei 2022. hlm.2

Harian Kompas, Pemerintah Tetap Tunjuk TNI Aktief. kolom Politik dan Hukum, 24 Mei 2022, hlm.2.

Harian Kompas, Proses Pemberhentian Kepala Daerah Dimulai, Sabtu 9 April 2022. Kolom Politik dan Hukum . hlm.2

Harian Kompas, Beberapa Propinsi Menunda Pelantikan Penjabat, Hukum, Kolom Politik & Hukum, Senin, 23 Mei 2022,hlm.2.