

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara demokrasi, hal itu sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Demokrasi di tangan rakyat memiliki arti pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) yang menjadi tolak ukur untuk pemerintahan yang demokratis.¹ Sebagaimana halnya negara demokrasi lainnya, demokrasi di Indonesia juga dilaksanakan untuk mengedepankan suara rakyat dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan sebagai penentu arah tujuan negara, seperti yang tertuang di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di negara demokrasi dapat dilihat dari pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) yang diyakini mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masa depan negara demokrasi.³ Pelaksanaan Pemilu di Indonesia sendiri dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali untuk memilih Presiden dan Wakilnya, serta untuk memilih

¹ Roni Sulistyanto Luhukay, Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional Dan Pemilu Local, Vol. 2 No. 2, *Legalitas: Jurnal Hukum*, 2020, Hal 187

² Igam Arya Wada, Refleksi Pelaksanaan Pemilukada Serentak 2020: Suatu Kajian tentang Demokrasi di Indonesia, Vol. 24 No. 2, *Jurnal Yustika: Media Hukum dan Keadilan*, 2021, Hal 91

³ Abustan, Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia, Vol. 2 No. 3, *ILREJ*, 2022, Hal 275

anggota legislatif (anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang terakhir kali dilaksanakan pada tahun 2019. Sehingga untuk Pemilu berikutnya akan dilaksanakan pada tahun 2024 yang disebut dengan Pemilu serentak 2024. Penyelenggaraan Pemilu serentak 2024 sendiri akan menjadi sejarah baru di Indonesia karena dalam satu waktu, kontestan Pemilu dan pemilihan kepala daerah (biasa disebut dengan Pilkada) akan dipilih secara bersamaan dalam satu periode. Terutama bagi Pilkada yang pada pertama kalinya akan dilaksanakan serentak dan bersifat nasional di seluruh daerah di Indonesia.⁴

Pelaksanaan Pemilu serentak 2024, secara otomatis berdampak pada tidak diselenggarakannya Pilkada di tahun 2022 dan 2023, sehingga muncul persoalan yaitu kosongnya jabatan kepala daerah karena masa jabatan berakhir sebelum tahun 2024.⁵ Bahkan jika dihitung secara keseluruhan, ada 24 Gubernur yang masa jabatannya berakhir sebelum 2024, yaitu 7 Gubernur yang masa jabatannya berakhir di tahun 2022 dan 17 Gubernur yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2023.⁶ Salah satunya adalah Gubernur DKI Jakarta, Anies Baswedan yang masa jabatannya telah berakhir pada tanggal 16 Oktober 2022.⁷ Untuk mengisi kekosongan tersebut, telah dilantik Heru Budi Hartono sebagai Penjabat Gubernur

⁴ Ismed Kelibay, dkk., Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024, Vol. 7 No. 2, *Jurnal Noken*, 2022, Hal 169

⁵ Mochammad Tommy Kusuma, dkk., Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024, Vol. 2 No. 2, *Sosio Yustisia*, 2022, Hal 4

⁶ Mahatma Chryshna, https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024?track_source=kompaspedia-paywall&track_medium=login-paywall&track_content=https%3A%2F%2Fkompaspedia.kompas.id%2Fbaca%2Fpaparan-topik%2Fkepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024%2F&status=sukses_login&status_login=login, diakses pada 22 Desember 2022

⁷ Tim detikcom, <https://news.detik.com/berita/d-5764782/masa-jabatan-berakhir-16-oktober-2022-setelah-itu-anies-mau-apa>, diakses pada 22 Desember 2022

DKI Jakarta pada 17 Oktober 2022 untuk masa jabatan 1 (satu) tahun.⁸ Tidak hanya Heru Budi Hartono saja, namun sejauh ini sudah ada 6 pejabat yang diangkat di antaranya: Achmad Marzuki sebagai Penjabat Gubernur Aceh, Ridwan Djamaluddin sebagai Penjabat Gubernur Bangka Belitung, Al Muktabar sebagai Penjabat Gubernur Banten, Hamka Hendra Noer sebagai Penjabat Gubernur Gorontalo, Akmal Malik sebagai Penjabat Gubernur Sulawesi Barat, dan Paulus Waterpauw sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat.⁹

Indonesia sebagai negara hukum, mengharuskan seluruh penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Untuk peraturan tentang penunjukan Penjabat Gubernur dalam mengisi kekosongan jabatan Gubernur sebagai dampak dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 telah diatur di dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Wali Kota yang berbunyi:¹⁰

“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Wali Kota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”.

Selain persoalan tentang pengisian jabatan Gubernur oleh Penjabat Gubernur, ada persoalan hukum lain yaitu belum dibentuknya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang

⁸ Karin Nur Secha, <https://news.detik.com/berita/d-6351876/heru-budi-hartono-sah-dilantik-jadi-pj-Gubernur-dki-jakarta>, diakses pada 22 Desember 2022

⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pelantikan_penjabat_kepala_daerah_serentak_di_Indonesia_2022, diakses pada 4 Januari 2023

¹⁰ Dio Ekkie Ramanda, Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah, Vol. 6 No. 3, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, 2022, Hal 10065

Pemilihan Gubernur Bupati Dan Wali Kota yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat kepala daerah, seperti Pejabat Gubernur.¹¹ Karena peraturan yang digunakan sebagai dasar hukum dalam mengangkat dan melantik Pejabat Gubernur menggunakan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah. Sedangkan proses pengangkatan 7 Pejabat Gubernur di tahun 2022 dilakukan dengan pengusulan 3 nama oleh Menteri Dalam Negeri yang kemudian dipilih salah satu dan dilantik oleh Presiden untuk menjadi Pejabat Gubernur, hal ini membuat Indonesia kembali ke masa sentralistik.¹²

Mahkamah Konstitusi sendiri telah mengeluarkan pertimbangan dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah setelah menolak permohonan perkara Nomor 15/PUU-XX/2022 terkait uji materi Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota mengenai pengangkatan pejabat kepala daerah. Tidak hanya itu, Mahkamah Konstitusi sendiri juga telah mengeluarkan Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 yang juga berkaitan dengan undang-undang yang sama. Putusan tersebut menjelaskan betapa pentingnya dalam proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah supaya tetap dalam ranah secara demokratis dan memberikan saran kepada Pemerintah pusat untuk mengeluarkan peraturan pelaksana sebagai tindak

¹¹ Ahmad Gelora Mahardika dkk., Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Vol. 2 No. 2, *Legacy : Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, 2022, Hal 30

¹² Mochammad Tommy Kusuma, dkk., *Op. Cit*, Hal 22

lanjut Pasal 201 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.¹³

Keberadaan Peraturan Pemerintah sangat penting karena akan mengatur tentang mekanisme, kriteria, persyaratan, tugas, fungsi dan wewenang dari Pejabat Gubernur. Apalagi untuk mengangkat Pejabat Gubernur tidak cukup jika hanya berpedoman pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota tanpa berlandaskan Peraturan Pemerintah yang sesuai untuk mengatur tentang kewenangan Pejabat Gubernur tersebut.¹⁴ Pada saat ini sendiri, sebagai acuan untuk mengatur kewenangan Pejabat Gubernur Kementerian Dalam Negeri menggunakan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Namun, jika dilihat secara menyeluruh, peraturan tersebut tidak *update* dengan kondisi Pejabat Gubernur sekarang yang akan memimpin daerahnya paling tidak berkisar 1 tahun sampai 2 tahun.¹⁵

Sebagai pengganti dari Gubernur yang merupakan kepala daerah definitif, Pejabat Gubernur juga merupakan salah satu unsur pemerintahan daerah dan memiliki kedudukan sama seperti Gubernur, tentunya memiliki posisi penting yang dapat menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh

¹³ Pertimbangan MK, <https://jdih.bpk.go.id/File/Download/5e4dab0c-618c-4ae9-b5e4-20bf09fd3450/MK%20beri%20panduan%20ke%20pemerintah%20soal%20Pengisian%20Penjabat%20kada.pdf>

¹⁴ Juanda, Ogiandhafiz Juanda, Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara, Vol. VIII No. 1, *Jurnal Keamanan Nasional*, 2022, Hal 194

¹⁵ Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1136>, diakses pada 20 Desember 2022

karenanya, sangat penting untuk mengetahui kepastian tentang batasan kewenangan dan akibat hukum jika Penjabat Gubernur melampaui batas kewenangannya. Hal tersebut dikarenakan Penjabat Gubernur yang dilantik dengan kewenangan Pemerintah tidak melalui proses pemilihan umum (Pemilu) dan akan memimpin pemerintahan provinsi paling tidak selama 1 (satu) tahun atau 2 (dua) tahun lebih untuk mengisi kekosongan Gubernur yang telah berakhir masa jabatannya sampai pelantikan Gubernur definitif pada bulan November 2024.

Berdasarkan latar belakang itulah, penulis tertarik untuk membuat penelitian yang berjudul : **“Analisis Yuridis Terhadap Kewenangan Penjabat Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sebagai Akibat Dari Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2024 Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota”**.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah:

1. Bagaimanakah batas kewenangan Penjabat Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai akibat dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota?
2. Apakah akibat hukum bagi Penjabat Gubernur yang melampaui batas kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai

akibat dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian :

1. Untuk mengetahui batas kewenangan Penjabat Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai akibat dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
2. Untuk mengetahui akibat hukum bagi Penjabat Gubernur yang melampaui batas kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai akibat dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Mengembangkan ilmu pengetahuan hukum serta mengantarkan suatu pemikiran di bidang hukum yang telah diperoleh, untuk memberikan suatu pemikiran mengenai kewenangan Penjabat Gubernur sebagai dampak dari pelaksanaan Pemilu serentak 2024 menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Wali Kota.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian yang telah dilakukan ini diharapkan dapat untuk dijadikan sebagai bagian dari penyaluran data dan informasi mengenai bidang ilmu yang telah dijadikan sebagai obyek utama di dalam penelitian ini, dan diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sarana penyaluran untuk dapat memberikan masukan serta pengetahuan baik bagi pihak berkompeten yang berminat pada hal yang sama dan juga dapat bermanfaat bagi para pembaca lainnya.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini penulis melakukan penelitian normatif dengan pendekatan empiris tentang pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan pada kewenangan Penjabat Gubernur. Sedangkan pendekatan yang dipergunakan di dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu sebagai metode pendekatan yang dilaksanakan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti. Sehingga hasil dari telaah itu merupakan suatu kesimpulan atau pemikiran untuk memecahkan isu yang sedang diteliti.¹⁶
2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu metode penelitian yang berangkat dari sebuah teori, gagasan para ahli, maupun pemahaman para peneliti dengan pengalamannya dan menemukan gagasan-gagasan yang

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Hal 133

berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pemahaman para penelitian tersebut yang akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum yang sedang terjadi.¹⁷

1.5.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diusung dalam proposal penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang artinya di dalam proses penyusunan proposal difokuskan pada penerapan kaidah-kaidah atau norma di dalam hukum positif untuk mengangkat, membahas, dan menguraikan isu hukum yang sedang diteliti. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang dan literatur yang bersifat teoritis untuk kemudian disangkutpautkan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

1.5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari beberapa sumber di antaranya:

1. Bahan hukum primer, yakni hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 136.

- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5494)
- 3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5587)
- 4) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5601)
- 5) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 58 Tahun 2015, Tambahan Lembaran Negara No. 5679)
- 6) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 130 Tahun 2016, Tambahan Lembaran Negara No. 5898)
- 7) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 182 Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara No. 6109)
- 8) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan

Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 92 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara No. 4865)

9) Permendagri No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah (Berita Negara Republik Indonesia No. 824 Tahun 2013)

10) Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021

2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan bacaan berupa literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam isu hukum yang sedang diteliti, baik berupa buku, jurnal ataupun artikel penelitian, makalah, surat kabar, atau bahan baca tertulis lainnya.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan baca yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus hukum, website, media massa, ensiklopedia, dan sebagainya.

1.5.4. Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Dikarenakan penelitian ini bersifat Normatif, maka teknik pengambilan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu dengan cara membaca, mempelajari, meneliti, dan menelaah bahan hukum yang ada untuk menemukan solusi bagi permasalahan atau isu hukum yang sedang diteliti.

Sedangkan bahan hukum dari penelitian ini dianalisis dengan menggunakan analisis bahan kualitatif untuk menemukan solusi isu hukum yang tengah diteliti. Untuk jalan pemikiran, digunakan metode deduktif yaitu memperoleh gambaran

dengan menyimpulkan pengetahuan dan hal-hal yang bersifat umum yang kemudian terarah untuk mendapatkan hal-hal yang lebih khusus.

