

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konsep demokrasi lahir pada zaman Yunani kuno pada abad ke-6 SM sampai dengan abad ke-4 M. Demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk setempat dan *cratos/cratein* yang berarti kedaulatan atau kekuasaan. Jadi, "*demos-cratos*" atau "*demos-cratein*" adalah kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan memberikan hak kebebasan kepada warga negaranya untuk berpendapat dan turut serta dalam pengambilan keputusan di pemerintahan.<sup>1</sup>

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi hal tersebut sudah di atur pada Pasal 1 ayat (2) undang-undang dasar negara republik Indonesia 1945 yang berbunyi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang Dasar". Negara demokrasi adalah negara yang menganut sistem pemerintahan yang menciptakan kedaulatan sebab kekuasaan serta kedaulatan di pegang penuh oleh rakyat, serta hak dan wewenang atas nama rakyat dijalankan oleh pemerintah. Demokrasi di Indonesia bisa di lihat dari proses pemilihan umum yang terbuka dengan penentuan suara terbanyak (*voting*), bebasnya masyarakat dalam berpendapat dan berekspresi.<sup>2</sup>

Negara demokrasi mengutamakan kepentingan umum dari pada pribadi, artinya demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana suatu kebijakan, secara

---

<sup>1</sup> Ubaedillah, A. *Pendidikan kewarganegaraan Pancasila, demokrasi dan pencegahan korupsi*. Prenada Media, 2016.

<sup>2</sup> Humaira, Annisa. "Konsep Negara Demokrasi." (2021).

langsung atau tidak ditentukan oleh suara rakyat melalui pemilihan umum (pemilu). Pemilihan umum merupakan salah satu prinsip demokrasi yang harus dijalankan di mana rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui pemilihan umum.<sup>3</sup> Pemilu sarana yang memberikan kesempatan pada rakyat untuk memilih orang-orang menduduki jabatan-jabatan politik tertentu baik di cabang kekuasaan legislatif maupun di cabang kekuasaan eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan ada pula di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di tingkat provinsi atau pun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.<sup>4</sup>

Pemilu sendiri sudah di atur ketentuannya dalam Pasal 18 ayat (4) undang-dasar 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”. Adanya ketentuan undang-undang dasar 1945 ini menimbulkan konsekuensi untuk diadakannya Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang dikenal sebagai Pemilihan kepala daerah (pilkada). Pemilihan kepala daerah (pilkada) ini dilakukan secara langsung.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Basuki, Udiyo. "Parpol, Pemilu dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Demokrasi."

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

<sup>5</sup> SAVITRI, INDIRA PUTRI, and Reiza Wirambra. *Politik Hukum Lahirnya Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Diss. Universitas Islam Indonesia, 2020.

Pelaksanaan Pemilihan umum merupakan Perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di negara demokrasi yang diyakini mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masa depan negara demokrasi.<sup>6</sup> Pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia sendiri dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali untuk memilih Presiden dan Wakilnya, serta untuk memilih anggota legislatif (anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang terakhir kali dilaksanakan pada tahun 2019.<sup>7</sup>

Pemilihan umum (Pemilu) selanjutnya akan dilaksanakan pada tahun 2024 yang biasa disebut dengan pemilu serentak 2024. Pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) serentak 2024, secara otomatis berdampak pada tidak diselenggarakannya pemilihan kepala daerah (Pilkada) di tahun 2022 dan 2023, sehingga muncul persoalan kekosongan jabatan kepala daerah karena masa jabatan berakhir sebelum tahun 2024<sup>8</sup>. Terhitung ada 7 Gubernur yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan ada 17 Gubernur yang habis masa jabatannya pada tahun 2023. Jumlah tersebut tidaklah sedikit mengingat Provinsi di Indonesia berjumlah 34 Provinsi.<sup>9</sup>

Mengenai aturan penunjukan penjabat Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan efek dari dampak pemilu serentak 2024 telah di atur di dalam Pasal 201 ayat (10) undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat

---

<sup>6</sup> Abustan, Abustan. "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia." *Indonesia Law Reform Journal* 2.3 (2022): 274-287.

<sup>7</sup> Kelibay, Ismed, et al. "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024." *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 7.2 (2022): 167-181.

<sup>8</sup> Kusuma, Mochammad Tommy, Elva Imeldatur Rohmah, and Nafi Mubarak. "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024." *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 2.2 (2022): 1-33.

<sup>9</sup> [Kepala Daerah Habis Masa Jabatan 2022, 2023, dan 2024 – Kompaspedia](#)

penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>10</sup>

Menindak lanjuti Undang-undang No. 16 Tahun 2016 Pasal 201 ayat (10) mengenai pengangkatan pejabat gubernur, hal tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2013 Pasal 1 ayat (5) tentang tata cara pelantikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang berbunyi “Penjabat Kepala Daerah adalah Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.” Untuk memperjelas siapa saja yang dapat mengusulkan nama untuk mengisi kekosongan jabatan pada posisi Gubernur, Bupati, dan Walikota Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan peraturan terbaru yaitu Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota, mengenai Pengusulan Penjabat Gubernur dilakukan oleh: a. Menteri; dan b. DPRD melalui ketua DPRD Provinsi, sedangkan Pasal 9 ayat (1) mengenai Pengusulan Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota dilakukan oleh: a. Menteri; b. Gubernur; dan c. DPRD melalui ketua DPRD Kabupaten/Kota

Tepat pada tanggal 5 September 2023 secara resmi 9 Penjabat Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian. Mereka dilantik berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 74/P Tahun 2023 tentang Pengangkatan Penjabat Gubernur. Penjabat gubernur yang dilantik oleh Tito diantaranya adalah Bey Machmudin sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat dan Nana Sudjana sebagai

---

<sup>10</sup> Pasal 201 ayat (10) undang-undang No. 10 tahun 2016

Penjabat Gubernur Jawa Tengah. Penunjukan Penjabat Gubernur itu menyusul habisnya masa jabatan Ridwan Kamil di Jawa Barat dan Ganjar Pranowo di Jawa Tengah. Mereka dilantik bersamaan di Kantor Kementerian Dalam Negeri, Jakarta. Orang yang ditunjuk sebagai Penjabat gubernur harus berstatus pejabat pimpinan tinggi madya atau setara eselon I. Penjabat bupati dan wali kota harus berasal dari pejabat tinggi pratama atau setara eselon II.

Berikut daftar nama Penjabat Gubernur yang sudah dilantik:

1. Mayjen TNI Purn Hasanuddin sebagai Penjabat Gubernur Sumatera Utara
2. Bey Priadi Machmudin sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat
3. Komjen Pol Purn Nana Sudjana sebagai Penjabat Gubernur Jawa Tengah
4. Irjen Pol Purn Sang Made Made Mahendra Jaya sebagai Penjabat Gubernur Bali
5. Ayodhia Kalake sebagai Penjabat Gubernur Nusa Tenggara Timur
6. Harrison sebagai Penjabat Gubernur Kalimantan Barat
7. Bachtiar sebagai Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan
8. Komjen Pol Purn Andap Budhi sebagai Penjabat Gubernur Sulawesi Tenggara
9. Muhammad Ridwan Rumasukun sebagai Penjabat Gubernur Papua<sup>11</sup>

Proses Pengangkatan Pengganti Penjabat Gubernur Di Dalam Pasal 201 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 bertolak belakang dengan Perspektif Pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana proses pengganti jabatan Gubernur seharusnya dilakukan secara Demokratis. Hal ini berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh Lydia Amalia Rahmasari bahwa batas kewenangan jabatan kepala daerah Kedudukan Penjabat Gubernur sama seperti kedudukan Gubernur definitif, sehingga kewenangan dari Penjabat Gubernur sama seperti kewenangan Gubernur definitif meskipun tidak ada peraturan yang mengatur. Namun, ada batasan kewenangan yang tidak dimiliki Penjabat Gubernur, yaitu: melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan

---

<sup>11</sup> [Tito Resmi Lantik 9 Pj Gubernur Hari Ini untuk Jabar hingga Papua \(cnnindonesia.com\)](https://www.cnnindonesia.com)

sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan tentang program pembangunan sebelumnya. Akan tetapi, Mendagri mengeluarkan SE yang memberikan izin kepada Penjabat Gubernur untuk melakukan mutasi pegawai, meskipun hal tersebut bertentangan dengan undang-undang dan rawan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>12</sup>

Berdasarkan riset Mahardika, A., Fatayati, S., & Furqan, F. bahwa pengisian kekosongan jabatan yang diakibatkan oleh pelaksanaan Pilkada serentak. Ketiadaan norma yang mengatur secara spesifik, membuat metode pemilihan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah penunjukan secara otoritatif. Mengacu pada sejumlah teori, metode pemilihan di tingkat daerah dengan model penunjukan bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yaitu partisipasi (*participation*) dan kebebasan (*liberty*).<sup>13</sup>

Sejalan dengan riset di atas terdapat riset yang juga dilakukan Widyanti Kusuma rahayu bahwa adanya kekosongan hukum dari penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Hal tersebut diperkuat perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini. Di antaranya Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak sinkron

---

<sup>12</sup> Lydia Amalia Rahmasari, "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" (2022)

<sup>13</sup> Mahardika, Ahmad Gelora, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqan. "Problematisa Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan* 2.2 (2022): 22-36.

atau tidak sejalan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa memang terjadi kekosongan hukum yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah oleh pejabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik mengangkat proposal skripsi ini dengan judul : **“PROSES PENGANGKATAN PENGGANTI JABATAN GUBERNUR DI DALAM PASAL 201 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA DALAM PERSPEKTIF PASAL 18 AYAT (4) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis mencoba untuk merumuskan suatu rumusan masalah yaitu: Apakah proses pengangkatan pengganti jabatan Gubernur sudah sesuai dengan konsep demokrasi yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Apakah proses pengangkatan pengganti jabatan gubernur sudah sesuai dengan konsep demokrasi yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) undang-undang dasar 1945.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis, Secara teoritis diharapkan bisa memberikan sumbangan pikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan proses pengangkatan pengganti jabatan gubernur

---

<sup>14</sup> RAHAYU, WIDYANTI KUSUMA. "PROBLEMATIKA YURIDIS PASAL 201 AYAT (9) UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA." *NOVUM: JURNAL HUKUM* 3.3 (2016): 149-155.

2. Secara praktis diharapkan dapat untuk dijadikan sebagai penyaluran data dan informasi mengenai bidang ilmu yang telah dijadikan sebagai obyek utama di dalam penelitian ini.

## **1.5 Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara untuk mengetahui hasil dari sebuah permasalahan yang spesifik, di mana masalah tersebut disebut juga dengan permasalahan penelitian. Adapun metode yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

### **1.5.1 Metode Pendekatan**

Pendekatan yang di gunakan penulis dalam penelitian ini yaitu terdapat 2 macam metode pendekatan adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) Di dalam pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Peraturan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan permasalahan (isu hukum) yang berkaitan dengan judul penelitian. Pendekatan Perundang-Undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang.<sup>15</sup>
2. Pendekatan Konseptual, (*conseptual approach*) pada pendekatan ini berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang bertumbuh kembang di dalam ilmu hukum. Maka pendekatan ini menjadi penting karena merupakan dasar untuk membangun suatu pertimbangan ketika menyelesaikan isu hukum yang telah di hadapi. Pandangan atau doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Hal 133



pengertian hukum. Konsep hukum maupun asas hukum yang relevan dengan isu hukum.<sup>16</sup>

### **1.5.1.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif, yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar hukum untuk di teliti dengan mengadakan suatu penelusuran terhadap Peraturan-Peraturan terkait permasalahan yang akan dibahas, juga menelaah adanya suatu kekaburan hukum atau kekosongan hukum dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan tujuan dari penelitian hukum normatif yaitu dirancang untuk mendapatkan pengetahuan normatif tentang hubungan atau kesesuaian antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya.<sup>17</sup>

### **1.5.2 Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan bahan hukum yang diperoleh dari beberapa sumber diantaranya :

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer yakni hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 101)

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Hal 13-14.

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. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
5. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 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 Perubahan kedua atas undang-undang atas undang undang No.1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang No.1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, walikota, menjadi undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130)
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 Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan

Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.  
(Lembaran Negara Republik Indonesia No. 92 Tahun 2008)

9. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 No. 824)
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum meliputi buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan juga disertai hukum, kamus-kamus hukum, dan juga hasil dari penelitian yang telah ada sebelumnya, serta pendapat ahli yang terkait, dan jurnal dari kalangan sarjana hukum, komentar atas putusan pengadilan dan karya ilmiah lainnya yang signifikan dengan objek kajian<sup>18</sup>

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum mendukung bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

---

<sup>18</sup> Ibid., Hal 155

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: *website*, media massa, ensiklopedia, kamus hukum dan sebagainya.

### **1.5.3 Teknik Pengambilan Data**

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.

bahan hukum dari penelitian ini dianalisis menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan.

