



## Keabsahan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Akibat Penundaan Pemilihan Kepala Daerah

Nur Faisyah<sup>a,1,\*</sup>, Sudarsono<sup>b,2</sup>, Shinta Hadiyantina<sup>b,3</sup>, Irfan Amir<sup>d,4</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jalan. MT. Haryono No.169, Malang, Jawa Timur, 65145, Indonesia

<sup>b</sup> Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jalan. MT. Haryono No.169, Malang, Jawa Timur, 65145, Indonesia

<sup>c</sup> Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jalan. MT. Haryono No.169, Malang, Jawa Timur, 65145, Indonesia

<sup>d</sup> Hukum Tata Negara, Institut Agama Islam Negeri Bone, Jalan. Hos Cokroaminoto, Sulawesi Selatan, 92712 Indonesia

<sup>1</sup>nurfaisyah79@student.ub.ac.id \*, <sup>2</sup>sudarsono@ub.ac.id, <sup>3</sup>shinta\_@ub.ac.id, <sup>4</sup>irfanamir066@gmail.com

\* corresponding author

### ARTICLE INFO

#### Article history

Received: 22 December 2022

Revised: 31 December 2022

Accepted: 06 January 2023

#### Keywords

Principles of Defense  
(Rechtmatigheid)

Postponement of local  
elections

Acting regional head

### ABSTRACT

This study aims to analyze the validity of the designation of acting regional heads as an implication of the postponement of the 2022 and 2023 regional elections. This research is normative, with a statutory and analytical approach. The primary legal material is Law Number 10 of 2016 concerning Regional Head Elections. Secondary legal materials are articles, books, and research findings gathered through normative research and analyzed using a research methodology. The results showed that the implication of postponing the 2022 and 2023 regional elections caused a vacancy in the position of the regional head, which had implications for the appointment of the TNI/Polri as acting regional head, which deviated from the state rule of law. Based on the decision of the Constitutional Court, the TNI/Polri can occupy civilian positions if they retire or resign from active service and have gone through the process openly and competitively. Meanwhile, the mechanism for appointing acting regional heads from the TNI/Polri who are still active has been contrary to the principle of the procedure for the validity of the actions of government officials. So that the government needs to immediately issue a government regulation related to the mechanism for appointing acting regional heads due to the postponement of technical regional elections so that the appointment can have a basis in the selection mechanism and qualification of acting regional heads democratically.

This is an open access article under the [CC-BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



## 1. Pendahuluan

Penundaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) guna menyerentakkan pelaksanaannya di tahun 2024 berimplikasi pada kekosongan jabatan di elit pemerintahan lokal. Sebanyak 101 Kepala Daerah berakhir masa jabatannya di tahun 2022<sup>1</sup> dan 170 Kepala Daerah yang mengakhiri masa jabatan di tahun 2023<sup>2</sup>. Implikasi dari penundaan tersebut kemudian diatur dalam Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada yang substansinya menatur bahwa kekosongan jabatan akan diisi oleh penjabat diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Wali kota sampai dengan terpilihnya kepala daerah melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.<sup>3</sup>

Sebagaimana ketentuan diatas, pengangkatan kepala daerah karena adanya kekosongan jabatan kepala daerah telah dilaksanakan berdasarkan amanat Pasal 201 Ayat (9) UU Pilkada. Tahun 2022 telah diangkat sebanyak 88 penjabat Kepala Daerah yang terdiri dari 7 penjabat Gubernur, 16 penjabat Wali Kota dan 65 penjabat Bupati<sup>4</sup>. Akan tetapi, pengisiannya tidak lepas dari pengaruh konfigurasi politik dan hukum.<sup>5</sup> Terjadi berbagai polemik, terutama berkaitan dengan mekanisme pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang tidak transparan serta pengangkatan Kepala Daerah yang berasal dari TNI/Polri aktif yang juga menjabat sebagai Pj Kepala Daerah.

Sejauh ini penelitian terkait bagaimana legalitas kewenangan dalam mekanisme pengisian penjabat Kepala Daerah akibat penundaan Pilkada 2022 menjadi Pilkada Serentak Nasional 2024 telah banyak dikaji, namun kajian dari sudut pandang keabsahan pengangkatan penjabat Kepala Daerah akibat penundaan Pilkada merupakan hal yang baru. Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang relevan dengan pembahasan dalam

---

<sup>1</sup> Tsarina Maharani, 2022, *101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan pada 2022*, ini daftarnya, Kompas.com. Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya>

<sup>2</sup> Sania Mashabi dan Ardito Ramadhan, 2022, *Daftar nama 170 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2023, ada Ridwan Kamil dan Ganjar Pranowo*. Kompas.com. sumber: <https://regional.kompas.com/read/2022/05/11/190726278/daftar-nama-170-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada-2023-ada-ridwan>

<sup>3</sup> Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi "Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024."

<sup>4</sup> Vitorio Mantalean, "Simsalabim Pelantikan 88 Pj Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta Ke Jokowi Dan Mendagri," n.d., <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/04/07335241/simsalabim-pelantikan-88-pj-kepala-daerah-berujung-gugatan-cucu-bung-hatta>, diakses pada 19 Desember 2022.

<sup>5</sup> Catur Joko Santoso, "Politik Hukum Nasional Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) Serentak Saat Pandemi Covid-19", *Jurnal Lex Specialis*, 1.1, (2021): 228.

penelitian ini, antara lain penelitian Mazdan Maftukha Assyayuti (2022) dengan judul “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional” yang menekankan urgensi penataan mekanisme pengisian penjabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional. Dalam penelitian ini menyebutkan bahwa penunjukan kepala daerah menunjukkan tidak terpenuhinya hak-hak konstitusional masyarakat serta menggeser otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan.<sup>6</sup> Penelitian Dio Ekie Ramanda (2022) dengan judul “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah” yang menyebutkan bahwa Penunjukan oleh Presiden secara otoritatif akan menimbulkan penunjukan yang bermuatan politik, legitimasi penjabat sementara yang lemah, serta dugaan ketidaknetralan penjabat sementara yang ditunjuk.<sup>7</sup>

Penelitian Ahmad Gelora Mahardika, dkk (2022) dengan judul “Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dalam penelitian ini menyebutkan bahwa permasalahan pengisian penjabat sementara Kepala Daerah dapat diselesaikan melalui alternatif pemilihan kepala daerah yang dilakukan melalui DPRD atau dengan perpanjangan masa jabatan kepala daerah yang masih menjabat.<sup>8</sup> Penelitian Mochammad Tommy Kusuma, dkk (2022) dengan judul “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024”, menyebutkan bahwa mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah mempunyai legitimasi kewenangan yang diberikan oleh rakyat dengan mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah yang melibatkan DPRD.<sup>9</sup> Penelitian Amar Wahyudi, dkk (2022) dengan judul “Kewenangan Penjabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan” menyebutkan bahwa pengaturan Penjabat pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya berlaku untuk

---

<sup>6</sup> Mazdan Maftukha Assyayuti, “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional,” *LEX Renaissance*, 7.2 (2022): 293.

<sup>7</sup> Dio Ekie Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah,” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan (JISIP)*, 6.3 (2022): 10066.

<sup>8</sup> Ahmad Gelora Mahardika, et all, “Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Legacy : Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, 2.2 (2022): 34–35.

<sup>9</sup> Mochammad Tommy Kusuma, et all, “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024,” *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial*, 2.2 (2022): 30.

penggantian jabatan administrasi, sehingga tidak bisa digunakan untuk penggantian jabatan kepala daerah sebagai jabatan politik.<sup>10</sup>

Beberapa penelitian sebelumnya diantaranya berfokus pada penataan ulang mekanisme Pengisian Pejabat Kepala Daerah, kewenangan pejabat pengganti Kepala Daerah dengan pendekatan perundang-undangan, serta permasalahan yuridis pejabat sementara kepala daerah dari sudut pandang ketatanegaraan. Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya penelitian ini akan berfokus pada bagaimana keabsahan pengangkatan pejabat Kepala Daerah akibat penundaan Pilkada Serentak 2022 ke Pilkada Serentak Nasional 2024 dalam perspektif asas praduga *rechtmatic* serta implikasinya terhadap mekanisme pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, sehingga kebaharuan penelitian yang diharapkan berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya berada pada analisis dari sudut pandang asas praduga keabsahan terhadap isu yang sama yakni pengangkatan pejabat Kepala Daerah akibat penundaan Pilkada.

Permasalahan pengangkatan pejabat Kepala Daerah kemudian menjadi penting untuk dianalisis lebih lanjut karena selain proses pengangkatannya yang tidak transparan juga mekanisme pengangkatan dan pemberhentian yang tidak memiliki landasan yang jelas akan berpeluang menyebabkan representasi kedaulatan rakyat menjadi tidak terpenuhi atau tidak melalui mekanisme yang demokratis sebagaimana amanat UUD NRI 1945, mengingat lamanya waktu pejabat Kepala Daerah yang kurang lebih akan dijabat 2-3 tahun. Sehingga penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan pengangkatan Kepala Daerah akibat penundaan Pilkada serentak 2022 menjadi Pilkada Serentak Nasional 2024 ditinjau dari teori hukum administrasi negara serta bagaimana implikasi keabsahan tersebut ditinjau dari teori hukum administrasi negara.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang juga dikenal dengan istilah penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum dogmatik.<sup>11</sup> Pendekatan penelitian yang

---

<sup>10</sup> Rustian Mushawiryama Amar Wahyudi, Fauzi Syam, "Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan," *Mendapo: Journal of Administrative Law* Vol. 3, No (2022): 198.

<sup>11</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021), 42.

---

digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan (*statue Approach*) dan pendekatan analitis.

Pendekatan perundang-undangan yang digunakan untuk menganalisis 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, dan pendekatan analitis digunakan untuk menganalisis keabsahan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Penundaan Pilkada 2024.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah serta Pengisian kekosongan Jabatan Kepala Daerah. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa, buku, artikel, makalah, tesis, serta hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis.

### 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Salah satu ciri utama negara demokrasi adalah kedaulatan berada di tangan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Bentuk kedaulatan rakyat setelah perubahan UUD NRI 1945 dimaknai salah satunya melalui Pemilihan Umum. Demokrasi sebagai suatu sistem yang menetapkan kebijakan publik atas dasar mayoritas perwakilan yang dikuasai secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan umum yang teratur berdasarkan prinsip kesetaraan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik.<sup>12</sup> Dengan kata lain, demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang terbentuk melalui pemilihan umum guna untuk mengatur kehidupan bersama berdasarkan aturan hukum yang berpihak pada rakyat secara keseluruhan.

Apabila berbicara mengenai politik hukum pemilihan langsung, maka menurut Satjipto Rahardjo salah satu tujuan pemilu sebagai lembaga yang mereproduksi kontrak

---

<sup>12</sup> Ida Budhiati, "Quo Vadis Demokrasi Prosedural Dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis", *Masalah-Masalah Hukum*, 42.2 (2013): 268–73.

sosial baru<sup>13</sup> Kontrak sosial baru adalah batu loncatan baru bagi pemerintahan baru untuk bergerak maju. Sebuah janji yang dibuat oleh seorang pemimpin yang dipilih melalui proses yang cukup sulit, sehingga sangat mungkin saringan demokrasi ini dapat menghasilkan pemimpin yang dapat menjalankan organisasi negara yang besar dan berkomunikasi dengan baik dengan rakyatnya. Pemilihan umum langsung digunakan sebagai alat atau instrumen untuk memberikan ruang politik kepada rakyat dan dapat digambarkan sebagai saluran kedaulatan politik rakyat yang melaluinya rakyat akan mengambil keputusan politik. Pemilihan umum sebagai peristiwa mutlak penting dalam proses demokrasi, di mana hasil awal akan menentukan arah politik selanjutnya.<sup>14</sup> Apabila berbicara dalam konteks pemilihan Kepala Daerah, sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, maka pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, makna demokratis kemudian diterjemahkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada dalam Pasal 1 Ayat (1) bahwa Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dilaksanakan melalui pemilihan langsung<sup>15</sup>.

Pilkada merupakan mekanisme demokrasi untuk merekrut pemimpin di daerah dimana masyarakat secara keseluruhan memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon yang mereka dukung.<sup>16</sup> Pilkada merupakan instrumen demokrasi yang bertujuan untuk melaksanakan demokratisasi di tingkat lokal guna memunculkan kepemimpinan di daerah.<sup>17</sup> Dalam upaya melaksanakan demokratisasi di tingkat lokal, pemilihan kepala daerah secara serentak diharapkan mampu menghasilkan pemimpin yang berintegritas, yang juga merupakan upaya untuk menjamin terwujudnya demokrasi yang berkualitas.<sup>18</sup>

#### **A. Pemilihan Kepala Daerah Serentak**

Pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia dimulai pada tahun 2005, Pilkada langsung memberikan peluang bagi masyarakat daerah menjadi salah satu infrastruktur politik untuk memilih pemimpin daerahnya secara langsung melalui

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Irfan Amir, "Disqualification of the Candidate Pair for the Elected Regional Head of Sabu Raijua Regency" 5, no. 2 (2021): 196–213, <https://doi.org/10.35673/al-bayyinah.v4i2.1830>.

<sup>16</sup> Abid Ulil Albab, "Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48.3, (2018): 546.

<sup>17</sup> Iqbal Fajar Dwiranda dan Syahriza Alkohir Anggoro, "Kandidat Problematik Dalam Pilkada Serentak 2015-2018: Celah Hukum Pilkada Hingga Pragmatisme Partai Politik", *Jurnal Transformative*, 6.2, (2020): 224–53.

<sup>18</sup> Ibid.

---

mekanisme pemilihan langsung. Hal ini mendorong keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena rakyat melalui pemilihan kepala daerah secara langsung menentukan jalannya pemerintahan dengan bebas memilih pemimpin yang diinginkan dan rahasia.<sup>19</sup>

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada), sedangkan melalui 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, diatur bahwa Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara serentak.

Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) langsung serentak merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis.<sup>20</sup> Selain itu melalui Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi politik rakyat guna mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin atau kepala daerah, Idealnya pemimpin daerah merupakan orang yang berkenaan di hati rakyat yang mengenal dan mengetahui daerahnya serta memiliki ikatan emosional yang kuat dengan masyarakat setempat.<sup>21</sup> Sehingga Melalui Pilkada serentak rakyat diberikan kesempatan untuk memilih kepala daerah secara langsung dan demokratis.<sup>22</sup>

Sebelum Pilkada Serentak dilaksanakan intensitas penyelenggaraan Pilkada dapat menimbulkan kejenuhan masyarakat dari pemberitaan media karena dinamika Pilkada yang relatif dinamis, tidak terselenggaranya pilkada secara serentak tentu sangat menguras anggaran negara, baik untuk APBN maupun APBD, karenanya hal tersebut dapat dijadikan dasar dalam kerangka penghematan anggaran sehingga perlu memfasilitasi penyelenggaraan

---

<sup>19</sup> Ian Pasaribu, "Pilkada Serentak Dan Hukum Politik: Kontroversi Kebijakan Pemerintah Pusat Terkait Putusan Hukum Pilkada Kabupaten", Simalungun Sumatera Utara Tahun 2015, *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 8.1, (2017): 84.

<sup>20</sup> Gotfridus Goris Seran, *op.cit.*: 228 .

<sup>21</sup> Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstuksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7.1 (2018): 23.

<sup>22</sup> Irfan Amir dan Mustafa, *Aspek Hukum dan Dinamika Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta Selatan: Kreasi Cendekia Pustaka (KCP), 2021).

Pilkada dengan cara menggabungkan penyelenggara Pilkada dan memasukkannya ke dalam kelompok penyelenggara Pilkada bersama dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan kelompok lainnya adalah penyelenggara Pilkada, anggota parlemen yaitu pemilihan anggota parlemen (DPR DPD dan DPRD).<sup>23</sup>

Pemilihan Kepala Daerah Serentak artinya pemilihan kepala daerah dilaksanakan langsung oleh penduduk suatu daerah administratif setempat yang telah memenuhi sesuai dengan persyaratan, yang dilaksanakan di daerah-daerah di Indonesia secara bersamaan.<sup>24</sup> Berdasarkan Geys dalam Gotfridus Goris Seran, pemaknaan pilkada serentak dijelaskan lebih lanjut dalam konteks definisi pemilu serentak. Pemilu serentak (*concurrent elections*) dapat didefinisikan secara sederhana sebagai “sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan di satu waktu secara bersamaan” (*electoral system that organizes several elections at the same time*). Jenis-jenis pemilihan dimaksud mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif pada beragam tingkat yang dikenal pada negara yang bersangkutan, yang terentang asal tingkat nasional, regional sampai pemilihan pada tingkat lokal.<sup>25</sup>

Salah satu aspek tidak langsung penyelenggaraan Pilkada terkait dengan jadwal dan jadwal penyelenggaraan serta regulasi, apabila ditinjau dari naskah akademik Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada, pengaturan terkait periode Pilkada masih mencantumkan pelaksanaan pemungutan suara Pilkada yakni pada tahun 2020, 2022, 2023 serta Pilkada Serentak Nasional pada 2027, bahkan dalam naskah akademik tercantum bahwa Pilkada serentak dilaksanakan secara bertahap, hingga kemudian dapat dilaksanakan Pilkada Serentak Nasional yang diagendakan terlaksana di tahun 2027. Pelaksanaan Pilkada Serentak secara bertahap dengan tujuan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini karena adanya perbedaan rentang waktu masa jabatan antara 523 daerah baik ditingkat provinsi, kabupaten, kota di Indonesia.<sup>26</sup>

Terkait dengan jadwal Pilkada sebenarnya tidak termasuk dalam instrumen teknis Pilkada, melainkan tata kelola Pilkada (*local electoral governance*). Namun, reorientasi rencana pemilu memiliki nilai strategis jika ingin melakukan perubahan signifikan dalam

---

<sup>23</sup> Wendy Melfa, "Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu Pilkada", Masalah Masalah Hukum, 42.2, (2013): 215.

<sup>24</sup> Aprista Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia", CREPIDO, 2.2, (2020): 87.

<sup>25</sup> Gotfridus Goris Seran, *loc.cit.*

<sup>26</sup> Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada, (Jakarta:2016): 1.

Pilkada. Penataan ulang rencana pemilu dilakukan melalui integrasi pelaksanaan Pilkada. Caranya adalah dengan mengubah jadwal penyelenggaraan pilkada (542 daerah, dengan rincian: 34 provinsi, 93 kota, 415 kabupaten) yang bersifat parsial/sendiri-sendiri/terputus, kemudian menjadi pemilu nasional serentak.<sup>27</sup> Salah satu tujuan dari Pilkada serentak 2024 adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat berlangsung dalam satu waktu, namun kenyataannya waktu pelantikan kepala daerah dalam satu penyelenggaraan Pilkada serentak misalnya pada tahun 2020 beragam, bahkan memiliki perbedaan 2-3 bulan. Apabila hal tersebut terus terjadi maka tujuan dari Pilkada serentak menjadi tidak terwujud, sehingga diperlukan pengaturan terkait jadwal pelantikan kepala daerah terpilih agar dapat serentak dalam pelaksanaannya.

## **B. Keabsahan Pengangkatan TNI/Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah**

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan Penjabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).<sup>28</sup>

Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>29</sup> Wewenang hukum publik merupakan wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik misalnya kewenangan mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat hukum, hanya badan yang memiliki wewenang hukum publik, yang sesuai atau menurut undang-undang saja yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum yang bersifat hukum publik.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Gotfridus Goris Seran, *loc.cit.*

<sup>28</sup> Henry Campbell Black, *Black'S Law Dictionary* (West Publishing, 1990), 133.

<sup>29</sup> Phillipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Yuridika*, no. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997: 1.

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, et all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 70.

Prajudi Atmosudirjo berpendapat terkait kewenangan merupakan apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu. Adapun kewenangan hanya mengenai sesuatu *onderdeel* tertentu saja, dalam kewenangan terdapat kewenangan-kewenangan, sedangkan kewenangan adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.<sup>31</sup>

Berdasarkan teori kewenangan tersebut terkait kewenangan penunjukan Pejabat kepala daerah, kewenangan disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat penundaan Pilkada menjadi Pilkada 2024 berdasarkan Pasal 201 UU Pilkada bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 35 Tahun 2013 tentang Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah. Pj Gubernur singkatan dari Pejabat Gubernur, dalam Pasal 1 butir 5 Permendagri dijelaskan, Pejabat 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.<sup>32</sup> Dalam Pasal 201 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada), Pejabat Gubernur atau Pj Gubernur adalah orang yang dipilih untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur yang masa jabatannya telah berakhir. Pj Gubernur yang diangkat berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan Pj

---

<sup>31</sup> Riawan Tjandra W, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 98.

<sup>32</sup> Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah.

Bupati/ Wali kota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup> Berdasarkan hal tersebut, apabila ditinjau dari teori kewenangan bahwa pelaksanaan kewenangan tersebut telah berdasarkan atas undang-undang.

Kemudian terkait keabsahan penunjukan Pj Kepala Daerah, berdasarkan teori asas praduga keabsahan, menurut Philipus M. Hadjon asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid= praesumptio iustae cause*) hal tersebut dapat diartikan bahwa setiap tindakan pemerintahan selalu dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalannya.<sup>34</sup> Terkait dengan asas praduga *rechtmatic* hal serupa juga dipaparkan oleh K.J. de Graff dan A.T Marseille, bahwa setiap keputusan yang diambil oleh administrasi pemerintahan dianggap sah; tetapi faktanya tidak setiap keputusan administratif tersebut adalah keputusan yang sah. Jika upaya hukum tidak berhasil atau jika tidak ada upaya hukum yang diajukan serta tidak adanya tindakan untuk membatalkannya, maka putusan tidak sah tersebut akan tetap berlaku.<sup>35</sup> Berdasarkan hal tersebut bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi: aspek kewenangan, prosedur dan substansi, namun, yang kemudian menjadi kajian terkait dengan aspek prosedur, aspek prosedur landasan utama hukum administrasi yakni, asas negara hukum, asas demokrasi, dan asal instrumental, salah salah penyimpangan prosedur yang berkaitan dengan asas negara hukum, Salah satu contohnya, yaitu pengangkatan pejabat yang merupakan prajurit TNI aktif.

Dalam Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam mengisi jabatan pimpinan tinggi dengan ketentuan harus mengundurkan diri dari dinas aktif dan harus sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan secara terbuka dan kompetitif.<sup>36</sup> Hal tersebut sejalan dengan aturan terkait ketentuan prajurit TNI mengisi jabatan sipil. Pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia bahwa Prajurit TNI dapat menduduki jabatan sipil pasca

---

<sup>33</sup>Widhia Arum Wibawana, "Pj Gubernur Adalah Apa Artinya? Kapanjangan, Tugas Dan Wewenang," <https://news.detik.com/berita/d-6352352/pj-gubernur-adalah-apa-artinya-kepanjangan-tugas-dan-wewenang>, diakses pada 17 Oktober 2022.

<sup>34</sup> A'an Efendi dan Dessy Marliani Listianingsih, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 63.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Pasal 109 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan pada bidang jabatan kantor yang dalam beberapa bidang<sup>37</sup> serta Prajurit yang menduduki jabatan pada bidang tersebut didasarkan atas permintaan pimpinan departemen dan lembaga pemerintah. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Polri bersikap netral terhadap politik dan tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis, dan Anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian harus mengundurkan diri ataupun pensiun dari dinas kepolisian.<sup>38</sup> Dalam hal tersebut Kementerian Dalam Negeri harus mengajukan surat permohonan ke instansi masing-masing ketika menunjuk penjabat kepala daerah dari anggota Polri aktif dan TNI aktif. Hal ini diatur dalam Peraturan Polisi (Perpol) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>39</sup>

Kemudian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 bahwa Mahkamah Konstitusi merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, salah satu ketentuan itu adalah TNI/Polri bisa menduduki jabatan sipil jika sudah pensiun atau mengundurkan diri dari dinas aktif dan telah melalui proses secara terbuka dan kompetitif.<sup>40</sup> Dengan pelantikan Paulus Waterpauw pada 12 Mei 2022 sebagai sebagai Pj Gubernur Papua Barat oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian yang merupakan perwira bintang tiga Polri. Kemudian Andi Chandra As'aduddin merupakan prajurit TNI berpangkat brigadir jenderal (brigjen) yang menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah (Sulteng) yang ditunjuk sebagai

---

<sup>37</sup> Pasal 47 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, yang berbunyi "Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung.

<sup>38</sup> Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

<sup>39</sup>CNN Indonesia, Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Penunjukan Pj Kepala Daerah, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220719171934-20-823476/ombudsman-temukan-3-maladministrasi-penunjukan-pj-kepala-daerah>, diakses pada 17 Oktober 2022.

<sup>40</sup>Fitria Chusna Farisa, Pasal-Pasal Yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif Sebagai Pj Kepala Daerah, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/10525111/pasal-pasal-yang-jadi-dalih-pemerintah-tunjuk-tni-polri-aktif-sebagai-pj>, diakses pada 17 Oktober 2022.

---

Penjabat (Pj) Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku.<sup>41</sup> Dari segi prosedur apabila pengangkatan Penjabat Kepala Daerah merupakan TNI/Polri aktif maka hal tersebut telah menyalahi prosedur dan bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Prosedur yang merupakan landasan asas instrumental yang dimaknai sebagai efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Dalam kaitannya dengan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah ini dengan tidak adanya Peraturan Pelaksana sehingga mekanisme pelaksanaan pengangkatan ini tidak efektif dan berpeluang juga bertentangan dengan asas demokrasi karena proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang tidak transparan dan diduga menyalahi asas demokrasi sebagaimana amanat UUD NRI 1945. Selain itu pengangkatan Pj Kepala Daerah yang masif yakni sebanyak 101 Kepala Daerah di tahun 2022 dalam kurun waktu yang cukup lama membutuhkan mekanisme melalui aturan teknis pengangkatan Pj Kepala Daerah yang transparan dan akuntabel melalui Peraturan Pemerintah sehingga nantinya dalam pengangkatan Pj Kepala Daerah pemerintah dapat membuat pemetaan kondisi riil masing-masing daerah dan kebutuhan penjabat kepala daerah yang memenuhi syarat sebagai penjabat kepala daerah dan memperhatikan kepentingan daerah dan dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh Penjabat yang berwenang.<sup>42</sup>

### **C. Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat Akibat Pilkada Serentak 2024**

Menurut M Abid Ulil Albab Pilkada merupakan salah satu fenomena yang ada dalam sistem demokrasi negara Indonesia, serta merupakan agenda pemerintah untuk masyarakat lokal memilih pemimpin mereka sendiri. Mengacu pada kriteria tersebut, Maka Pilkada dapat diartikan sebagai pilihan umum bagi masyarakat setempat untuk memilih pemimpin mereka sendiri.<sup>43</sup> Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak lain adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat, metode penentuan nasib sendiri dilakukan tidak hanya di pemerintah pusat, tetapi juga di daerah sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi di

---

<sup>41</sup> Fitria Chusna Farisa, Deretan Pj Kepala Daerah Yang Berstatus Polri/TNI Aktif, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/08105451/deretan-pj-kepala-daerah-yang-berstatus-polri-tni-aktif>, diakses pada 15 Desember 2022.

<sup>42</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 15/PUU-XX/2022, 50-53.

<sup>43</sup> Abid Ulil Albab, loc.cit .

bidang politik kepada daerah otonom.<sup>44</sup> Desentralisasi adalah bagian dari proses demokratisasi, melalui desentralisasi maka Kepala Daerah, baik pemerintahnya, rakyatnya maupun badan perwakilannya, diberikan kemampuan dan kesempatan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik yang sesuai dengan kepentingan masyarakatnya.<sup>45</sup>

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dasarnya dipandang sebagai bentuk perwujudan praktik demokrasi yang paling sempurna karena dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini diharapkan mampu mengangkat calon Pemimpin yang dikenal dan lebih dekat dengan masyarakat.<sup>46</sup> Secara teoritis, tentu saja, pemilihan langsung menawarkan ruang yang sangat luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk menentukan penjabat pada daerah masing-masing.<sup>47</sup>

Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, dengan demikian hanya ada satu sistem pengisian jabatan pimpinan daerah yang dibenarkan secara konstitusional bukan melalui penunjukan, pengangkatan, seleksi, tetapi melalui pemilihan.<sup>48</sup> Pemilihan kepala daerah secara demokratis dimaknai bahwa rakyat merupakan faktor penentu dalam pemilihan kepala daerah.<sup>49</sup> Sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat di daerah merupakan cerminan dari prinsip otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>50</sup>

Namun meskipun demikian, dalam beberapa situasi mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan tidak menjadi mutlak, misalnya dalam konteks pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. *Open legal policy* yang diamanatkan oleh konstitusi bahwa pemilihan kepala daerah dimaknai dalam kerangka secara demokratis, salah satu diantaranya yang

---

<sup>44</sup> Wendy Melfa, "Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu, Masalah-Masalah Hukum, 42.2, (2013): 212.

<sup>45</sup> Ian Pasaribu, "Pilkada Serentak Dan Hukum Politik: Kontroversi Kebijakan Pemerintah Pusat Terkait Putusan Hukum Pilkada Kabupaten, Simalungun Sumatera Utara Tahun 2015", *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 8.1, (2017): 84.

<sup>46</sup> Retno Saraswati, "Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan Dalam Pemilu", *Masalah-Masalah Hukum*, 40.2, (2011): 197.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Saddam Bancin, et.al, "Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Menurut Asas Otonomi Daerah", *USU Law Journal*, 5.2, (2017): 119.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

---

dimaknai sebagai bagian dari *open legal policy* pembuat undang-undang tentang kebijakan terkait pemilihan kepala daerah secara serentak, sehingga berkaitan dengan implikasi Pilkada Serentak, pengaturan jadwal Pilkada yang mengalami penundaan dari yang awalnya terlaksana pada 2022-2023 menjadi Pilkada Serentak Nasional 2024. Hal tersebut merupakan implikasi dari mekanisme pilkada serentak secara bertahap, sehingga berdampak pada daerah-daerah yang jabatan kepala daerahnya habis di tahun 2022-2023, yang berdasarkan aturan dalam Pasal 201 Ayat (9) bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya di tahun 2022-2023, hal tersebut kemudian menciptakan hubungan antara politik dan hukum menjadi tarik-menarik.

Terkait dengan regulasi pengaturan kekosongan jabatan kepala daerah, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah diatur dalam hal kepala daerah berhalangan untuk menjalankan tugasnya, terdapat mekanisme pengangkatan penjabat publik untuk melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah untuk sementara waktu. Penjabat publik memiliki kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan penjabat definitif, hal tersebut karena mekanisme pengangkatan penjabat sementara merupakan hasil administrasi sedangkan kepala daerah definitif merupakan hasil proses politik.<sup>51</sup>

Kemudian terkait makna kekosongan jabatan kepala daerah sebenarnya dapat memiliki beberapa makna, pertama, secara umum kekosongan jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 176 dalam hal kepala daerah berhenti tetap, misalnya karena meninggal dunia, diberhentikan ataupun permintaan sendiri, dalam kerangka tersebut maka pengisian kekosongan jabatan kepala daerah menggunakan mekanisme pemilihan tidak langsung oleh DPRD. Ketentuan lebih lanjut terkait pengisian jabatan karena hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Kedua kekosongan jabatan kepala daerah yang disebabkan karena jabatan kepala daerah mengalami kekosongan karena cuti di luar tanggungan seperti misalnya cuti kampanye, maka mekanisme pengisian kekosongan jabatan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Di Luar

---

<sup>51</sup>Fabian Riza Kurnia Firdaus Arifin, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019).

Tanggungjawab Negara Bagi Kepala Daerah, bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan karena cuti kampanye maka ditunjuk Penjabat Sementara (Penjabat tinggi madya/setingkat atau Penjabat tinggi pratama) oleh Menteri.

Ketiga yakni kekosongan jabatan kepala daerah yang disebabkan karena adanya pengaturan terkait jadwal pemilihan kepala daerah, akibat dari Pilkada Serentak, sebagaimana diketahui bahwa sebanyak 101 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya di tahun 2022, apabila merujuk pada Pasal 201 UU Pilkada, maka kekosongan jabatan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan 2023 maka diangkat Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan untuk jabatan Bupati/Walikota, berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai pada pelantikan pemenang Pilkada Serentak Nasional 2024, namun kekosongan jabatan kepala daerah karena penundaan Pilkada ini belum memiliki ketentuan lebih lanjut.

Secara norma, menurut ketentuan administrasi negara penunjukan Penjabat Kepala Daerah yang bersandar dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, salah satu tujuan pengisian jabatan oleh Penjabat karena jabatan tersebut tidak memiliki penjabat atau lowong, sehingga perlu diangkat Penjabat sementara atau yang lebih dikenal dengan Penjabat Pelaksana Tugas (Plt) untuk menjalankan roda organisasi.<sup>52</sup> Mekanisme penunjukan tersebut akan dilakukan oleh pemerintah, hal tersebut kemudian menimbulkan berbagai macam permasalahan. Beberapa diantaranya, Pelaksana Tugas memiliki kewenangan yang terbatas pada hal yang bersifat strategis karena hanya bertugas melanjutkan urusan pemerintahan di daerah bukan kepala daerah definitif.<sup>53</sup> Karena terbatasnya kewenangan yang dapat dilakukan oleh seorang Pelaksana Tugas, maka secara tidak langsung akan mengakibatkan terhambatnya roda pemerintahan, mengingat jangka waktu 2-3 tahun bukan waktu yang sebentar, seorang Penjabat yang diangkat kemudian juga tidak memiliki kontrak sosial dengan masyarakat yang dipimpinnya, karena bukan merupakan representasi pilihan rakyat.

---

<sup>52</sup> Yusdianto, Determinasi Daerah Di Tangan Pejabat Kepala Daerah, <<https://publika.rmol.id/read/2022/01/24/520707/determinasi-daerah-di-tangan-pejabat-kepala-daerah>>, diakses pada 16 April 2022.

<sup>53</sup> Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematisasi Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)", *CosmoGov*, 1.2, (2017): 331.

---

Permasalahan lain terkait dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat sebagaimana dalam naskah akademik Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada bahwa salah satu tujuan dirumuskannya perubahan pemilihan kepala daerah bahwa agar masa jabatan pejabat tidak terlalu lama<sup>54</sup> namun karena kemudian terjadi penundaan pelaksanaan Pilkada pada rentan tahun 2022-2023 maka masa jabatan pejabat akan terlampaui lama dan dikhawatirkan akan mengganggu sistem demokrasi di daerah, selain itu tidak terpenuhinya hak serta kewenangan konstitusional masyarakat daerah, sebagaimana berbagai pengalaman berupa dampak kapitalisasi birokrasi serta pembangunan kesejahteraan daerah terabaikan.<sup>55</sup> Problematika lain pengisian kekosongan jabatan oleh pejabat akibat penundaan pilkada diantaranya, ketidaksinkronan aturan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah, terkait legitimasi pejabat yang terlampaui lama, penyimpangan otonomi daerah dan sentralisasi kekuasaan pemerintah dibawah kementerian dalam negeri, kewenangan pejabat yang bersifat limitatif.<sup>56</sup>

Dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat selama 2-3 tahun pada dasarnya sangat menguntungkan bagi pemerintah pusat, karena dapat membantu tugas pemerintah pusat serta juga memiliki tanggung jawab kepada pemerintah pusat. Namun hal yang kemudian ditakutkan terutama pengisian jabatan ini akan menghadapi perhelatan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2024 dan dikhawatirkan kepentingan politik dari pemerintah pusat/ penguasa masuk melalui pelaksana tugas yang diangkat.<sup>57</sup> Sehingga berdasarkan hal tersebut Mahkamah Konstitusi telah memberikan solusi terkait hal tersebut paling tidak dalam tiga putusannya yakni MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap UUD 1945, dalam putusan tersebut ruang lingkup pemaknaan secara demokratis, Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan pertimbangan pertimbangan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, agar tersedia mekanisme dan

---

<sup>54</sup> Direktur Jenderal Otonomi Daerah, *op.cit.*:13.

<sup>55</sup> Yusdianto, *loc.cit*

<sup>56</sup> M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih, "Problematik Pejabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah", *Prosiding Call For Papers Hukum Kenegaraan Titik Taut Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, (2021): 353.

<sup>57</sup> Nandang Alamsah Deliarnoor, *loc.cit*.

persyaratan yang terukur dan jelas, bahwa pengangkatan para pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme pengangkatan akan terbuka, transparan dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten dan berintegritas sesuai dengan aspirasi daerah dan memiliki komitmen yang tulus terhadap masyarakat dan kemajuan daerah.<sup>58</sup>

Apabila didasarkan pada ketiga Putusan Mahkamah Konstitusi serta berbagai problematika pengangkatan/ penunjukan Pejabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan Pilkada, maka sesungguhnya diperlukan aturan khusus yang mengatur terkait mekanisme serta proses seleksi yang demokratis dalam hal ini diperlukan peraturan yang khusus mengakomodir terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat akibat jadwal Pilkada yang memiliki perubahan, mengingat waktu 2-3 tahun bukan waktu yang sebentar untuk memimpin daerah di tengah situasi ekonomi yang sulit. Pemerintah memiliki kewenangan untuk membentuk regulasi terutama terkait dengan amanat dari Undang-Undang ataupun apabila dalam suatu ketentuan dalam Undang-Undang memerlukan penjabaran atau teknis pelaksanaan ketentuan tersebut, sehingga pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan karena implikasi Pilkada Serentak Nasional 2024 paling tidak dapat memberikan legitimasi bagi rakyat, serta kepercayaan rakyat terhadap pejabat yang diangkat karena telah melalui proses yang transparan dan demokratis.

Berdasarkan hal tersebut maka politik hukum pemerintah terutama terkait aturan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, pemerintah terkesan tidak memiliki pertimbangan yang matang, terutama dengan implementasi politik hukum pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat akibat penundaan Pilkada 2022 dan 2023, sehingga perlu dibentuk aturan pelaksana terkait dengan mekanisme pengisian pejabat kepala daerah sebagaimana diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini Pemerintah dipandang perlu menerbitkan Peraturan Pemerintah terkait mekanisme penunjukan pengisian pejabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada, karena hal tersebut menjadi hal yang sangat krusial terutama karena diharapkan pejabat yang

---

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8458.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8458.pdf), diakses Tanggal 19 Mei 2022.

---

mengisi jabatan kepala daerah memiliki kemampuan untuk memimpin daerah dan melanjutkan pembangunan di daerah yang merupakan tujuan atau politik hukum agar tidak terjadi *vacum of power*, sehingga ditunjuk kepala daerah untuk dapat melanjutkan pembangunan di daerah.

#### 4. Kesimpulan

Penundaan Pilkada 2022 dan 2023 menjadi Pilkada Serentak Nasional 2024 berimplikasi pada pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah agar tidak terjadi *vacum of power* atau kekosongan jabatan kepala daerah di daerah. Kemudian terkait pengangkatan Prajurit TNI atau Anggota Polri sebagai penjabat kepala daerah merupakan salah satu penyimpangan prosedur yang berkaitan dengan asas negara hukum didasarkan pada UU Aparatur Sipil Negara (ASN) dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi. Ketentuannya, TNI/Polri bisa menduduki jabatan sipil jika sudah pensiun atau mengundurkan diri dari dinas aktif dan telah melalui proses secara terbuka dan kompetitif, pengangkatan penjabat Kepala Daerah dari TNI/Polri aktif menyalahi dan bertentangan dengan asas prosedur keabsahan suatu putusan atau tindakan pejabat pemerintahan. Selanjutnya terkait dengan asas instrumental, dengan tidak adanya Peraturan Pelaksana menyebabkan mekanisme pelaksanaan pengangkatan ini tidak efektif dan bertentangan dengan asas demokrasi karena proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang tidak transparan, sehingga perlu dibentuk aturan pelaksana terkait dengan mekanisme pengisian Penjabat kepala daerah. Pemerintah perlu menerbitkan Peraturan Pemerintah terkait mekanisme penunjukan pengisian Penjabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada, sehingga pengangkatan Pj Daerah dapat memiliki dasar serta terukur dan jelas dalam seleksi dan kualifikasi penjabat kepala daerah sehingga dapat diselenggarakan secara demokratis, transparan, akuntabel serta dapat menghasilkan pemimpin yang berkompeten dan berintegritas. Tak kalah penting perlu adanya mekanisme penjangkauan aspirasi misalnya memberikan ruang pada DPRD terhadap nama penjabat yang ditunjuk, serta proses seleksi yang terbuka agar masyarakat dapat menilai Penjabat kepala daerah yang akan mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah sebelum Kepala Daerah definitif terpilih.

#### 5. Referensi

Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, Ferry Nahdian Furqan. "Problematika Yuridis

- Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Legacy : Jurnal Hukum dan Perundang-undangan* Vol.2, No. (2022): 34–35.
- Albab, Abid Ulil. “Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 542. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.
- Amar Wahyudi, Fauzi Syam, Rustian Mushawirya. “Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan.” *Mendapo: Journal of Administrative Law* Vol. 3, No (2022): 198.
- Amir, Irfan. “Disqualification of the Candidate Pair for the Elected Regional Head of Sabu Raijua Regency” 5, no. 2 (2021): 196–213. <https://doi.org/10.35673/al-bayyinah.v4i2.1830>.
- Amir, Irfan, dan Mustafa. *Aspek Hukum dan Dinamika Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta Selatan: Kreasi Cendekia Pustaka (KCP), 2021.
- Assyayuti, Mazdan Maftukha. “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional.” *LEX Renaissance* Vol 7, No. (2022): 293.
- Bancin, Saddam, Faisal Akbar Nasution, Mirza Nasution, dan Pendastaren Tarigan. “Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Menurut Asas Otonomi Daerah.” *USU Law Journal* 5, no. 2 (2017): 114–23.
- Black, Henry Campbell. *Black’S Law Dictionary*. West Publishing, 1990.
- Budhiati, Ida. “Quo Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis.” *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 268–73.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. “Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak).” *CosmoGov* 1, no. 2 (2017): 322. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>.
- Dio Ekie Ramanda. “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah.” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 6, No (2022): 10066.
- Fajar Dwiranda, Iqbal, dan Syahriza Alkahir Anggoro. “Kandidat Problematis dalam Pilkada Serentak 2015-2018: Celah Hukum Pilkada Hingga Pragmatisme Partai Politik.” *Jurnal Transformative* 6, no. 2 (2020): 224–53. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2020.006.02.5>.
- Farisa, Fitria Chusna. “Deretan Pj Kepala Daerah yang Berstatus Polri/TNI Aktif,” n.d.
- . “Pasal-pasal yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif sebagai Pj Kepala Daerah,” n.d.
- Fauzani, M Addi, dan Aprillia Wahyuningsih. “Problematis Penjabat dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah.” In *Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 2021.
- Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Hadjon, Phillipus M. “Tentang Wewenang, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm 1.” *Yuridika* 5 & 6 Tahun (1997).
- Hadjon, Phillipus M. *et all*, 2011, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Indonesia, CNN. “Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Penunjukan Pj Kepala Daerah,” n.d.
- Indonesia, Republik. “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang

- Kepolisian Negara Republik Indonesia,” no. 1 (2002).
- Irwansyah. *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021.
- Kementerian Dalam Negeri. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan.” *Kemendagri*, 2016, 2013–15.
- Konstitusi, Putusan Mahkamah. Nomor 15/PUU-XX/2022 (n.d.).
- Listianingsih, A’an Efendi dan Dessy Marliani. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Mahkamah Konstitusi. *PUTUSAN Nomor 15/PUU-XX/2022*, 2022.
- Mantalean, Vitorio. “Simsalabim Pelantikan 88 Pj Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta ke Jokowi dan Mendagri,” n.d.
- Melfa, Wendy. “Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilukada.” *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 211–17.
- Mochammad Tommy Kusuma, Elva Imeldatur Rohmah, Muwahid, Nafi’ Mubarak. “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024.” *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* Vol.2, No. (2022): 30.
- Pasaribu, Ian. “Pilkada Serentak Dan Hukum Politik: Kontroversi Kebijakan Pemerintah Pusat Terkait Putusan Hukum Pilkada Kabupaten, Simalungun Sumatera Utara Tahun 2015.” *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 8, no. 1 (2017): 82. <https://doi.org/10.14710/politika.8.1.2017.82-91>.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah (n.d.).
- Philipus M. Hadjon, Et.all. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Riawan Tjandra, W. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Ristyawati, Aprista. “EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK 2020 PADA MASA PANDEMI DARURAT COVID-19 DI INDONESIA.” *CREPIDO* 2, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.14710/crepido.2.2.85-96>.
- Santoso, Catur Joko. “POLITIK HUKUM NASIONAL DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PEMILUKADA) SERENTAK SAAT PANDEMI COVID-19.” *JURNAL LEX SPECIALIS* VOL 1 NO 1 (2021): 228.
- Saraswati, Retno. “Calon Perseorangan : Pergeseran Paradigma Kekuasaan Dalam Pemilukada.” *Masalah-Masalah Hukum* 40, no. 2 (2011): 196–201.
- Seran, Gotfridus Goris. “Pilkada Serentak : Model, Kebijakan, dan Kaitan Dengan Penguatan Demokrasi Elektoral di Indonesia.” *Prosiding Seminar Nasional FHISIP-UT*, 2017.
- Sinaga, Parbuntian. “Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstuksi UUD NRI 1945.” *Binamulia Hukum* 7.1 (2018): 23.
- “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,” n.d.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (n.d.).
- Widhia Arum Wibawana, diakses 17 Oktober 2022. “Pj Gubernur adalah Apa artinya? Kapanjangan, Tugas dan Wewenang,” n.d.
- Yusdianto. “Determinasi Daerah di Tangan Pejabat Kepala Daerah,” 2022.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 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.

Internet:

CNN Indonesia, “Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Penunjukan Pj Kepala Daerah,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220719171934-20-823476/ombudsman-temukan-3-maladministrasi-penunjukan-pj-kepala-daerah>, diakses pada 17 Oktober 2022.

Farisa, Fitria Chusna. “Deretan Pj Kepala Daerah Yang Berstatus Polri/TNI Aktif,” <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/08105451/deretan-pj-kepala-daerah-yang-berstatus-polri-tni-aktif>, diakses pada 17 Oktober 2022.

———. “Pasal-Pasal Yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif Sebagai Pj Kepala Daerah,” <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/10525111/pasal-pasal-yang-jadi-dalih-pemerintah-tunjuk-tni-polri-aktif-sebagai-pj>, diakses pada 15 Desember 2022.

Maharani, Tsarina, 2022, *101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan pada 2022*, ini daftarnya, Kompas.com. Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya>

Mantalean, Vitorio. “Simsalabim Pelantikan 88 Pj Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta Ke Jokowi Dan Mendagri,” <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/04/07335241/simsalabim-pelantikan-88-pj-kepala-daerah-berujung-gugatan-cucu-bung-hatta>, diakses pada 19 Desember 2022.

Mashabi, Sania dan Ardito Ramadhan, 2022, *Daftar nama 170 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2023, ada Ridwan Kamil dan Ganjar Pranowo*. Kompas.com. sumber: <https://regional.kompas.com/read/2022/05/11/190726278/daftar-nama-170-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada-2023-ada-ridwan>

Widhia Arum Wibawana, “Pj Gubernur Adalah Apa Artinya? Kepanjangan, Tugas Dan Wewenang,” <https://news.detik.com/berita/d-6352352/pj-gubernur-adalah-apa-artinya-kepanjangan-tugas-dan-wewenang>, diakses pada 17 Oktober 2022

Yusdianto, “Determinasi Daerah Di Tangan Pejabat Kepala Daerah,” 2022. <https://publika.rmol.id/read/2022/01/24/520707/determinasi-daerah-di-tangan-pejabat-kepala-daerah>, diakses pada 16 April 2022.