

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3>

Diterima: 07/02/2023, Diperbaiki: 16/03/2023, Diterbitkan: 20/03/2023

## URGENSI PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA TAHUN 2024 MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Sandy Mulia Arhdan<sup>1</sup>, Khairani<sup>2</sup>**<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, IndonesiaE-mail: [sandy.arhdan@gmail.com](mailto:sandy.arhdan@gmail.com)<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, IndonesiaE-mail: [khairani@law.unand.ac.id](mailto:khairani@law.unand.ac.id)**Corresponding Author: Khairani**

### ABSTRACT

*The upcoming vacancy of regional leaders is affected by the simultaneous elections of regional heads in 2024. There will be a need for interim regional directors once the terms of 101 regional directors expire in 2022 and 170 regional directors expire in 2023. The regional heads whose terms have expired and who have been replaced by acting regional heads in accordance with Law of the Republic of Indonesia Number 10 of 2016 are not being appointed for the purpose of filling temporary vacancies, but rather to fulfill the responsibilities of the positions themselves. So, how can we fill the office of regional head until the simultaneous regional elections in 2024? This study employs a juridical-normative methodology, analyzing both primary and secondary sources of legal data to draw conclusions about the law. The results showed that the government immediately issued implementing regulations related to filling the position of acting regional head so that the duties and authorities were also considered again because the term of office of the acting regional head was quite long until the election of the regional head in 2024.*

**Keywords:** Elections, Regulations, Acting Head of Region.

### ABSTRAK

Kekosongan pimpinan daerah yang akan datang dipengaruhi oleh pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024. Akan ada kebutuhan untuk penjabat kepala daerah sementara setelah masa jabatan 101 kepala daerah berakhir pada tahun 2022 dan 170 kepala daerah berakhir pada tahun 2023. Kepala daerah yang masa jabatannya telah berakhir dan yang telah digantikan oleh penjabat Kepala Daerah sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tidak diangkat untuk keperluan pengisian lowongan sementara, melainkan untuk memenuhi tanggung jawab jabatan itu sendiri. Lantas, bagaimana mekanisme mengisi jabatan kepala daerah hingga pilkada serentak 2024? Penelitian ini menggunakan metodologi yuridis-normatif, menganalisis sumber data hukum primer dan sekunder untuk menarik kesimpulan tentang hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah segera mengeluarkan aturan pelaksana

terkait pengisian jabatan penjabat sementara kepala daerah agar tugas serta wewenang juga diperhatikan kembali karena masa jabatan penjabat sementara cukup lama sampai terpilihnya kepala daerah pada tahun 2024.

**Kata Kunci:** Pilkada, Peraturan, Penjabat Kepala Daerah.

## **PENDAHULUAN**

Konstitusi suatu negara merupakan pegangan yang dengannya pemerintah menjalankan kekuasaan. Konstitusi dapat berbentuk hukum dasar tertulis (seperti UUD) atau hukum dasar tidak tertulis. Perumusan suatu norma ke dalam bahasa Undang-Undang Dasar tidak hanya dipengaruhi oleh nilai-nilai dan norma-norma yang sudah ada di masyarakat tetapi juga oleh praktik administrasi negara.(Asshiddiqie, 2011). Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan ketetapan dasar dan dasar bagi sistem ketatanegaraan yang dilaksanakan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara merdeka.(Simamora, 2018)

Meskipun Indonesia merupakan negara kesatuan, namun mengikuti konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan otonomi dan pilihan kepada daerah dalam menyusun pemerintahannya. Secara teori, ini menyebabkan adanya kerja sama untuk tujuan nasional dan juga mempertimbangkan variasi pemerintah daerah di Indonesia. (Marwi, 2016) Dengan memasukkan gagasan otonomi daerah ke dalam pemerintahan daerah, dapat membangun masyarakat dalam bentuk keberagaman.(Sarbano, 2008) Dengan demikian, desentralisasi benar-benar diubah menjadi otonomi masyarakat lokal untuk mengatasi berbagai masalah dan penyediaan layanan lokal / daerah untuk kesejahteraan anggota masyarakat lokal.(Widjaja, 2005)

Salah satu bentuk asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yakni pemilihan kepala daerah (Pilkada). Oleh karena itu, UUD 1945 mengamanatkan agar jabatan gubernur daerah diisi dengan pemilu yang demokratis. "*Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sependapat sebagai pemimpin pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis,*" UUD 1945 dalam Pasal 18 Ayat 4.(Arifin & Kurnia, 2019)

Proses demokrasi meliputi pemilu berkala. Makna demokrasi dalam bahasa Yunani demos, untuk "orang," dan kratos, untuk "pemerintah," merupakan asal-usul kata "demokrasi" dalam bahasa Inggris. (Sunarso, 2015) Penerimaan proses politik yang didasarkan pada konsep keinginan yang berasal dari bawah dan diangkat ke atas adalah inti dari kehendak demokratis. (Mastur & Yudhanti, 2022) Dengan kata lain, demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana hak untuk memilih diperluas ke sebagian besar penduduk untuk memastikan partisipasi penduduknya dalam Pilkada, dalam semangat demokrasi pancasila, merupakan cara untuk membentuk pemerintahan yang akuntabel kepada rakyat. (Al-Hamdi & Zaenuri, 2021)

Banyak model yang telah digunakan untuk mengisi jabatan Kepala Daerah di Indonesia, yang masing-masing memiliki landasan hukum tersendiri. (Dwinanda dkk., 2017) Jabatan kepala daerah dapat diisi dengan beberapa cara, antara lain dengan pemilihan (melalui pejabat publik yang dipilih sendiri) dan melalui pengangkatan (melalui pejabat yang ditunjuk).(Ramanda, 2022)

Sistem demokrasi Indonesia yang paling bagus yaitu dalam pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemungutan suara dalam pilkada kini menjadi elemen vital kehidupan masyarakat, memberikan suara langsung oleh warga dalam politik lokal. Dalam hal regulasi dan eksekusi yang sebenarnya, pilkada telah dicoba dan diuji dan sukses sejak dimulai pada tahun 2005. Salah satu hal yang sedang dikerjakan adalah bagaimana memastikan bahwa pemilu memiliki tingkat partisipasi yang besar, yang bersama dengan variabel kontestasi dan persaingan yang ketat, akan berfungsi sebagai jaminan legitimasi primer. (Arif, 2020)

Beberapa pasang surut teknik dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah terjadi selama masa reformasi. Setelah terjadi peralihan dari pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pemilihan langsung kepala daerah sebagaimana ditafsirkan oleh rakyat berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah telah dipilih secara demokratis oleh rakyat. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, maka proses pemilihan kepala daerah direstrukturisasi menjadi pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Namun, publik akhirnya berbalik menentang klausul ini, dan Mahkamah Konstitusi mencabutnya dalam Keputusan 138/PUU-VII/2009.(Arifin & Kurnia, 2019)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, kembali mengatur ketentuan terkait pemilihan langsung kepala daerah oleh rakyat, dan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang ini secara tegas menyatakan bahwa:(Republik Indonesia, 2015)

*“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”*

Ada pembicaraan di akhir 2021 tentang penyelenggaraan pilkada reguler, setiap lima tahun tanpa menunggu hingga 2024. Dengan demikian, pada tahun yang sama ketika masa jabatan gubernur daerah tertentu habis pada tahun 2022, pemilihan akan diadakan untuk gubernur tersebut. Demikian pula, masa jabatan daerah lain akan berakhir pada tahun 2023, meskipun normalisasi tampaknya telah gagal setelah pembatalan undang-undang pemilu dan pemilu yang diamandemen. Pasal 201 ayat 8 UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada mensyaratkan penyelenggaraan pilkada serentak 2024. Bagian ini menetapkan bahwa pada bulan November 2024, seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib memberikan suara secara serentak untuk gubernur, bupati, dan walikota.(Rozak, 2022)

Masa jabatan 101 Kepala Daerah akan berakhir pada tahun 2022. Selanjutnya, ada 170 Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2023, selain kepala daerah yang baru saja menjabat berdasarkan hasil Pilkada 2020 dan yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2024, sehingga daerah-daerah tersebut akan mengalami kekosongan kepala daerah. Menurut ketentuan pasal 201 Ayat (9) UU 10 Tahun 2016, Penjabat Kepala Daerah akan

ditunjuk untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 dan 2023. Itulah mengapa penting untuk menggali lebih dalam bagaimana mekanisme Kepala Daerah akan diisi menjelang Pilkada 2024 atau disebut masa transisi, sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan terkait.

Karya Syarifuddin Usman, yang diterbitkan dengan judul yang sama, berbeda dari penelitian saat ini. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)" disimpulkan, penunjukan penjabat kepala daerah untuk waktu yang lama juga menimbulkan masalah, terutama dengan otonomi daerah, yang rentan terhadap taktik penyuaipan dan penyalahgunaan wewenang. (Usman, 2022) Usulan Presiden dan wakil presiden dari sebuah partai politik atau gabungan dari partai politik dapat mengakomodasi kepentingan partai dalam menunjuk penjabat kepala daerah dari keinginan partai yang kemungkinan tidak akan netral, menurut sebuah studi berjudul "menata kembali wewenang untuk menunjuk penjabat kepala daerah" oleh Dio Ekie Ramanda. (Ramanda, 2022) Kedudukan Hukum Pengangkatan Aparatur Sipil Negara sebagai Pengganti Kepala Daerah dalam Otonomi Daerah merupakan perpanjangan dari pekerjaan sebelumnya oleh Halimah Humayrah Tuananya. Untuk tetap dilaksanakan dalam lingkup makna "demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, pengangkatan pengganti kepala daerah yang masa jabatannya berakhir setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 selesai pada 20 April 2021. (Tuanaya, 2022).

## **METODE PENELITIAN**

Secara khusus, bentuk penelitian ini dikenal sebagai "penelitian hukum normatif," dan dilakukan untuk menganalisis norma, prinsip, atau doktrin hukum. (Ali, 2021) Jenis penelitian hukum normatif digunakan dikarenakan penelitian akan meneliti mengenai dinamika aturan hukum mengenai pengisian Jabatan penjabat kepala daerah sebelum pemilu serentak 2024. Jenis penelitian hukum normatif pada penelitian ini ditunjang dengan pendekatan analisa konsep hukum dan pendekatan perundang-undangan untuk menganalisa permasalahan yang diteliti.

Sumber hukum utama untuk analisis ini adalah Undang-Undang Republik Indonesia 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. adapun bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu literatur yang berkaitan dengan hukum pemilihan umum kepala daerah seperti artikel-artikel jurnal yang berkaitan. Prosedur ini meliputi metode studi dokumen dan teknik analisis bahan hukum. (Arhdan, 2022)

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Menurut Perundang-Undang**

Penyelenggaraan pemilu serentak nasional tahun 2024, untuk keperluan kebijakan perumusan pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, termasuk memotong atau mengurangi masa jabatan kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pemilu), bersifat peralihan atau sementara dan pernah terjadi (einmalig). Dengan demikian, masa jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota semuanya akan berakhir pada pemilihan berikutnya, dan periode di mana gubernur, bupati, dan walikota dipilih juga akan berakhir pada saat yang sama di seluruh negeri. (Humas MKRI, 2022)

Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 menjabarkan siapa yang boleh menggantikan posisi jabatan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan Walikota, Wakil Walikota (11). (Republik Indonesia, 2016b) *"Seorang penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), masing-masing, sampai pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui simu nasional"*

Pasal 201 ayat (10) : *"Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Gubernur, dipilih seseorang yang menduduki jabatan kepemimpinan menengah atas untuk menjabat dalam jabatan tersebut sampai Gubernur dilantik secara resmi sesuai dengan persyaratan peraturan perundang-undangan. "*

Pasal 201 ayat (11) : *"Ketika jabatan Bupati dan Walikota menjadi kosong, pimpinan tinggi kepala sekolah menunjuk seorang penjabat Bupati/Walikota untuk menjabat dalam kapasitas tersebut sampai Bupati dan Walikota dilantik menjadi pejabat. "*

Istilah *acting person* mengacu pada seseorang yang telah diberi wewenang sementara untuk mengisi jabatan yang saat ini tidak terisi. Meskipun hanya berfungsi dalam kapasitas itu untuk waktu yang terbatas, kepala daerah memiliki semua kekuatan kepala daerah permanen. (Utrecht, 1997)

Dalam catatan penjelasan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kualifikasi untuk berbagai Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dijabarkan secara lebih mendalam. : (Republik Indonesia, 2014)

1. Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
2. Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara

Selama ini, Kemendagri telah menggunakan tata cara yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti di Luar Tanggung Jawab Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk mengangkat pejabat kepala daerah. Kedua Permendagri ini membahas persyaratan yang diberlakukan pada kepala daerah sementara berdasarkan UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Negeri dari Tanggungan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia. (Permendagri, 2018) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia berhak mengambil tanggungannya: *“Menteri menunjuk pejabat tinggi madya/tingkat atau pejabat tinggi utama (karenanya disebut sebagai Pjs) untuk menjabat sebagai gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, walikota atau wakil walikota, dll. Tugas kampanye untuk gubernur, letnan gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan letnan walikota mengharuskan Anda meninggalkan tanggung non-negara.”*

Menteri menunjuk Pejabat Gubernur Sementara (Pjs), yang berasal dari posisi menonjol di tingkat pemerintahan federal atau provinsi. Di sisi lain, Pejabat Bupati/Walikota Sementara (Pjs) sering dipilih oleh menteri atas rekomendasi gubernur dan berasal dari jajaran Departemen Pemerintah Daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

Sementara itu, ada berbagai macam jabatan untuk mengisi kekosongan yaitu pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), pejabat sementara (Pjs), dan pejabat (Pj). Selanjutnya, tabel berikut menjabarkan dasar hukum, pejabat asli yang dapat menduduki jabatan-jabatan ini, dan batas-batas yurisdiksinya:

**Tabel 1. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia**

No	Jabatan	Dasar Hukum	Pejabat Asal
1	Pelaksana harian (Plh)	Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6); Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 j.o. UU No.9 Tahun 2015. Pasal 131 ayat (4) PP No.49 Tahun 2008. Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014.	Sekretaris Daerah. Wakil Kepala Daerah (sampai dilantik menjadi kepala daerah).
2	Pelaksana tugas (Plt)	Pasal 65 ayat (4); Pasal 66 ayat (1) huruf c; Pasal 86 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014. Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014.	Wakil kepala daerah.
3	Pejabat sementara (Pjs)	Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Permendagri No.1 Tahun 2018.	Pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintahan pusat atau pemerintah daerah provinsi bagi Pjs gubernur. Pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah daerah provinsi atau

			Kemendagri bagi Pjs bupati/walikota.
4	Penjabat (Pj)	Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No.23 Tahun 2014. Pasal 54D ayat (4); Pasal 174 ayat (7); Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No.10 Tahun 2016.	Pejabat pimpinan tinggi madya. Pejabat pimpinan tinggi pratama.

Sumber : (Ramdani, 2022)

Namun demikian, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan beberapa hal mendasar yang harus diperhatikan dalam pengisian Plt. Kepala Daerah pada masa transisi menuju penyelenggaraan Pilkada serentak Nasional 2024 dalam Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021, Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022, dan Keputusan Nomor 18/PUU-XX/2022. Pemerintah harus meresmikan hal ini dengan menerbitkan aturan pelaksana yang menjabarkan secara spesifik, memungkinkan tujuan yang dapat diukur dan standar yang jelas untuk dipenuhi. (Humas MKRI, 2022) Oleh sebab itu pemerintah segera mengeluarkan aturan pelaksana terkait pengisian jabatan penjabat sementara kepala daerah agar tugas serta wewenang juga diperhatikan kembali karena masa jabatan penjabat sementara cukup lama sampai terpilihnya kepala daerah pada tahun 2024.

Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan sehingga pemerintah harus mengeluarkan aturan pelaksana terkait mekanisme pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak tahun 2024 yaitu :

1. Apabila kepala daerah mengundurkan diri sementara atau diberhentikan selama masa jabatannya karena alasan hukum, dan ada juga kekosongan jabatan wakil kepala daerah, maka penjabat kepala daerah akan menjalankan kedua peran tersebut. Ini menyiratkan bahwa penjabat kepala daerah hanya melayani dalam kapasitas itu ketika kepala daerah yang dipilih dengan sepatutnya tidak dapat melakukannya. Yang jelas, penunjukan penjabat kepala daerah berdasarkan UU No. 10 Tahun 2016 bukan untuk tujuan mengisi kekosongan sementara di jabatan itu, melainkan untuk menggantikan kepala daerah yang masa jabatannya telah berakhir dan yang tidak diganti dengan pemilihan karena tidak satu pun dari peristiwa itu telah terjadi, atau tidak dapat dijadwalkan pada saat itu. Karena kepala daerah terpilih pada prinsipnya masih menjabat, maka kehadiran penjabat kepala daerah yang dipilih untuk menutupi kekosongan sementara sesuai dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Karena pilkada tidak pernah digelar, jabatan kepala daerah kini kosong permanen, dan kepala daerah sementara akan dipilih sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Oleh karena itu, penunjukan tersebut sama-sama rentan dari perspektif norma konstitusional.
2. Otoritas politik di wilayah pemerintahan sendiri masing-masing berada di tangan gubernur, bupati, dan walikota, dengan tiga posisi terakhir memperoleh legitimasi mereka langsung dari pemilih. Itu sebabnya siapa pun yang mengambil peran sebagai kepala daerah membutuhkan mandat dari orang-orang yang tinggal di daerah itu. Ada kemungkinan isu yang sama muncul lagi: Bukankah Indonesia adalah negara kesatuan, di mana pemerintah pusat adalah pelaksana kedaulatan rakyat? Apakah tidak dapat diterima bagi pemerintah federal untuk menunjuk kepala daerah atau kepala daerah sementara untuk posisi seperti itu? Pelaksanaan kedaulatan

rakyat di Indonesia diatur oleh pemerintah pusat karena negara ini adalah negara kesatuan bukan negara federal.

### **Ruang Lingkup Kewenangan Pejabat Kepala Daerah**

Kekuasaan untuk mengambil tindakan hukum tertentu, hak dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan kegiatan tertentu, dan hak untuk memerintahkan orang lain untuk melakukan tindakan tertentu adalah komponen dasar dari otoritas pejabat. Tersirat dalam konsep legalitas bahwa dasar kekuasaan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. (Ridwan HR, 2014) Tanggung jawab dan wewenang pejabat kepala daerah sementara juga harus sesuai dan didasarkan pada hukum. (Kurnia & Rizari, 2019)

Sampai hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang baru dilantik, pelaksana tugas (Pj) kepala daerah akan melaksanakan tanggung jawab dan wewenang kepala daerah. Ketika kepala daerah yang baru terpilih telah dilantik, pejabat kepala daerah (Pj) menyerahkan kekuasaan kepadanya bersama-sama dengan wakil kepala daerah. Merupakan kebiasaan untuk memiliki menteri atau pejabat lain yang ditunjuk hadir pada saat pengalihan kekuasaan dari pejabat (Pj) gubernur ke gubernur dan wakil gubernur. Sementara itu, gubernur atau pejabat yang ditunjuk hadir untuk menyaksikan pengalihan kekuasaan dari pejabat (Pj) bupati/walikota kepada bupati dan wakil bupati/walikota dan walikota. (Republik Indonesia, 2016)

Mengutip Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota: *“Selama kekosongan sementara di kantor gubernur, bupati, dan walikota, Presiden menunjuk pejabat gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing; Menteri menunjuk seorang pejabat walikota, dan menteri menunjuk seorang pejabat gubernur.”*

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 menjelaskan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah (Pj) lebih luas apabila kekosongan jabatan kepala daerah diisi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016. Ini didasarkan pada ungkapan "selama jangka waktu tertentu," yang mengacu pada "melaksanakan tanggung jawab, kekuasaan, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota." Artinya, berdasarkan rumusan pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan pejabat (Pj) gubernur, bupati, dan walikota pada dasarnya sama dengan pejabat kepala daerah definitif, meskipun terdapat beberapa aturan pelaksana lain yang membatasi kewenangan pejabat (Pj) kepala daerah.

Tanggung jawab, wewenang, dan kewajiban gubernur daerah dituangkan dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016:

*Kepala daerah mempunyai tugas:*

- 1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;*
- 2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;*

3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Dihapus.
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Selain adanya tugas dan wewenang, terdapat kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh kepala daerah. Adapun kewajiban-kewajiban kepala daerah tertuang di dalam Pasal 67 UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah

Adapun larangan-larangan (batasan kewenangan) bagi pejabat (Pj) kepala daerah berdasarkan Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008 yakni :

1. Melakukan mutasi pegawai;
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Ada satu pengecualian untuk aturan ini. Pasal 132A mengatur bahwa "persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dihilangkan setelah mendapat izin tertulis dari Menteri Dalam Negeri," memperjelas bahwa hal ini dimungkinkan dengan izin menteri. Sehubungan dengan hal tersebut, persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri diperlukan bagi pejabat kepala daerah (Pj) untuk menyimpang dari pembatasan yang diberlakukan pada mereka.

Menurut uraian sebelumnya, gubernur dan bupati serta wali kota menjabat sebagai pejabat (Pj) kepala daerah sedangkan gubernur dan wali kota masing-masing tidak hadir atau tidak dapat menjabat. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016, seorang pejabat kepala daerah (Pj) mempunyai kekuasaan yang sama dengan kepala daerah tetap. Namun, terdapat batasan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008, yang berarti kewenangan pejabat (Pj) kepala daerah tidak sepenuhnya sama dengan kewenangan kepala daerah defenitif. (Ramdani, 2022)

## KESIMPULAN

Penjabat kepala daerah diberi wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Daerah, namun pengangkatannya masih diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti dari Tanggung Jawab Negara terhadap Gubernur, Bupati, Wakil Gubernur, dan Walikota dan Wakil Walikota. Mahkamah Konstitusi telah menegaskan kembali bahwa dalam pengisian pejabat kepala daerah, Pemerintah harus menyatakan dengan menerbitkan peraturan pelaksana sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas, sebagaimana tercantum dalam Keputusan 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022.

Berdasarkan uraian di atas maka kepada pemerintah untuk segera membuat aturan pelaksana terkait mekanisme khusus pejabat kepala daerah masa transisi ini, karena akan berpotensi menimbulkan persoalan hukum dikemudian hari. Persyaratan pelaporan Pejabat kepada pemerintah pusat menimbulkan kekhawatiran tentang kemungkinan konsolidasi upaya pembangunan lokal selama fase sementara ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Hamdi, Ridho, dan Muchamad Zaenuri. (2021). *Pilkada Era Pandemi Catatan Kritis Demokratisasi Daerah tahun 2020*. Yogyakarta: Pustaka Belajar
- Ali, Zainuddin. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Arhdan, Sandy Mulia. (2022). Pengaturan Kepemilikan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan*, 2(2), 120–133. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.30649/jhek.v2i2.55>
- Arif, Mokhammad Samsul. (2020). Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepada Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tengah Pandemi Covid-19. *Tata Kelola Pemilu : Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 2(1), 18–40. <https://journal.kpu.go.id/index.php/TKP/article/view/197/109>

- Arifin, Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia. (2019). *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011 *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Dwinanda, Ryan Afif, Retno Saraswati, dan Lita Tyesta A.L.W. (2017). Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia. *Diponegoro Law Jurnal*, 6(2), 1–23. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/17400>
- Humas MKRI. (2022). *MK Putuskan Uji Pengisian Penjabat Kepala Daerah Sementara*. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18338>
- Kurnia, Fabian Riza, dan Rizari. (2019). Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana. *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 11(2), 79–97. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.33701/jt.v11i2.691>
- Marwi, Akhmad. (2016). Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram). *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 4(3), 538–555. <https://doi.org/DOI:http://dx.doi.org/10.29303/ius.v4i3.340>
- Mastur, Mastur, dan Ristina Yudhanti. (2022). Perlindungan Hukum Melalui Affirmative Action Pada Pemilihan Legislatif 2019 Di Cilacap. *Masalah-Masalah Hukum*, 51(4), 336–345. <https://doi.org/10.14710/mmh.51.4.2022.336-345>
- Permendagri. (2018). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota*. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Ramanda, Dio Ekie. (2022). Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, 6(3), 10061–10068. <https://doi.org/DOI:10.36312/jisip.v6i3.3353>
- Ramdani, Dadan. (2022). *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024* [Tesis]. Universitas Islam Indonesia.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- . *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota*. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- . *Undang-Undang. Undang-Undang Republik Indonesia 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*. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Ridwan HR. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Sarbano, Hari. (2008). *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Simamora, Janpatar. (2018). Mengkaji Substansi UUD NRI Tahun 1945 Dalam Hakikatnya Sebagai Hukum Dasar Tertulis. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(3), 1–22. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/411/291>
- Sunarso. (2015). *Membedah Demokrasi Sejarah Konsep dan Implementasinya di Indonesia*. Yogyakarta: UNY Press.
- Tuanaya, Halimah Humayrah. (2022). Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region of Region Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/PUU-XIX/2021 April 20, 2021. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 11(2). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.928>
- Usman, Syarifuddin. (2022). Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai). *Jurnal Sains, Sosial dan Humaniora (JSSH) Universitas Muhammadiyah Maluku Utara*, 2(1), 63–73. <https://doi.org/DOI> : <https://doi.org/10.52046/jssh.v2i1.63-73>
- Utrecht, E. (1997). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (4 ed.). Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran.
- Widjaja, H. (2005). *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.