

POLITIK HUKUM PENENTUAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH PEMERINTAH PUSAT (STUDI KASUS PROVINSI BANTEN DAN PROVINSI ACEH)

Rusdan Arifin Al Mugni, Atep Abdurrafiq

rusdanalmugni@gmail.com

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui politik hukum penentuan pengangkatan pejabat kepala oleh pemerintah pusat dan proses, penentuan, dan pengangkatan pejabat kepala daerah di Provinsi Banten dan Provinsi Aceh. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, Penelitian ini menggunakan pendekatan ilmu perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan ilmu perundang-undangan untuk menganalisis dan menjelaskan hukum, sedangkan pendekatan konseptual untuk menganalisis dan menjelaskan politik hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1.) Pengisian pejabat kepala daerah pada tahun 2022 dan 2023 merupakan implikasi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menetapkan keserentakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2024. Landasan pejabat kepala daerahnya sendiri terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan syarat, fungsi, serta batasan yang menjadi wewenang dari pejabat kepala daerah yang ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah pusat dengan kewenangannya yang bersifat delegatif sehingga pemerintah pusat akan melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala agar tugas dan fungsinya sebagai pejabat kepala daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya; 2) Dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah yang telah dilakukan pada kasus diangkatnya Pj Gubernur Banten dan Pj Gubernur Aceh dapat diketahui bahwa proses yang telah dilakukan pada pengangkatan Pj Gubernur di dua provinsi tersebut terdapat perbedaan alasan dan proses penentuannya. Sehingga tidak ada standarisasi yang menjadi acuan dalam proses penentuannya, meskipun dalam prosesnya melibatkan kementerian/lembaga lain, dilakukan proses seleksi dan terbuka terhadap usulan. Pada akhirnya tetap yang menentukan adalah Pemerintah Pusat (Presiden dan Mendagri) yang memiliki hak penuh, tidak ada kepastian secara proses dan penentuan yang terjadi dalam hal penentuan pengangkatan pejabat kepala daerah.

Kata kunci: Politik Hukum, Pemerintahan, Pejabat, Kepala Daerah.

Abstract

This study aims to determine the legal politics of determining the appointment of acting heads by the central government and the process, determination, and appointment of acting regional heads in Banten Province and Aceh Province. This research uses a type of normative legal research. This research uses a statutory approach and a conceptual approach. The statutory science approach is for analyzing and explaining law, while the conceptual approach is for analyzing and explaining legal politics.

The results of the study show that: 1.) Filling in the acting regional heads in 2022 and 2023 is an implication of Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors which stipulates the simultaneous regional head elections in 2024. The basis for acting regional heads themselves is in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government which has determined the terms, functions, and limitations that become the authority of the acting regional head who is appointed and appointed by the central government with delegated authority so that the central government will carry out periodic monitoring and evaluation so that duties and functions as the acting head of the region can run as they should; 2) In the process of appointing acting regional heads which has been carried out in the case of the appointment of the Acting Governor of Banten and the Acting Governor of Aceh, it can be seen that the processes that have been carried out for the appointment of Acting Governors in the two provinces have different reasons and the process for determining them. So that there is no standardization that becomes a reference in the process of determining it, even though in the process it involves so the ministries/agencies, a selection process is carried out and it is open to proposals. In the end, it is still the central government (the President and the Minister of Home Affairs) who has full rights, there is no certainty in terms of the processes and decisions that occur in terms of determining the appointment of acting regional heads.

Keywords: *Legal Politics, Government, Acting Regional Heads, Regional Heads.*

PENDAHULUAN

Selain melalui proses pemilihan kepala daerah (Pilkada), jabatan gubernur dan bupati/wali kota dapat diisi oleh seseorang secara resmi, meskipun hanya bersifat pengganti sementara sampai dilaksanakannya kembali pemilihan kepala daerah yang waktunya sudah ditetapkan oleh undang-undang. Dalam masa kepemimpinannya, kepala daerah memiliki batasan dalam menjalankan fungsinya yang secara jelas diatur di dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu selama lima tahun, setelah itu akan terjadi kekosongan jabatan dikarenakan akan berakhirnya batas periode masa jabatan sesuai

yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan masih memiliki hak melanjutkan kembali untuk satu periode dengan kembali mengikuti proses Pilkada. Setelah itu akan dilaksanakan pergantian kepala daerah secara serentak di seluruh wilayah di Indonesia yang bertujuan untuk efisiensi anggaran dalam pelaksanaan Pilkada. Seperti halnya Pilkada serentak yang diadakan pada tahun 2020, kemudian untuk Pilkada serentak selanjutnya telah disepakati bahwasanya akan dilaksanakan pada 27 November 2024.

Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Hasyim Asy'ari menegaskan bahwa dengan dilaksanakannya Pilkada secara serentak akan menghasilkan pemerintahan yang stabil karena adanya keserentakan masa jabatan dan proses pemilihan.¹ Hal ini sesuai dengan spirit dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tertera di dalam Naskah Akademik undang-undang tersebut bahwa "Penyelenggaraan Pilkada serentak setingkat Gubernur dan Bupati/Wali Kota dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara".²

Konsekuensi dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tersebut salah satunya dalam kaitannya dengan kepala daerah yakni daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerahnya telah berakhir sebelum dilaksanakan Pilkada tahun 2024 akan diisi oleh istilahnya saat ini penjabat gubernur untuk provinsi dan penjabat bupati/wali kota untuk kabupaten/kota. Terdapat total 271 kepala daerah akan berakhir masa jabatannya sebelum Pilkada 2024, pada tahun 2022 sebanyak 101 kepala daerah dan pada tahun

¹Fitria Chusna, Pemilu dan Pilkada Serentak 2024, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan>, diakses tanggal 20 Juli 2022 pukul 10.15 WIB.

²Naskah Akademik UU Nomor 10 tahun 2016

2023 sebanyak 170 kepala daerah, beberapa di antaranya saat ini telah berakhir dan telah diisi oleh pejabat gubernur maupun bupati/wali kota.³

Penunjukan pejabat kepala daerah adalah hak prerogatif presiden, sedangkan penugasan pejabat gubernur dan pejabat bupati/wali kota dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri sesuai yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda). Sedangkan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan, pejabat yang mengisi kekosongan posisi kepala daerah akan memimpin sampai terpilihnya kepala daerah pada Pilkada serentak pada 2024.⁴

Pengganti atau pejabat dari jabatan gubernur dan bupati/wali kota harus merupakan seorang yang memiliki jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya untuk gubernur dan seorang yang memiliki jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama untuk bupati/wali kota. Penjelasan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mengatur secara rinci sejumlah posisi yang memenuhi kriteria sebagai JPT madya dan JPT pratama. Se jauh ini, mekanisme pengisian pejabat kepala daerah merujuk pada ketentuan Pasal 86 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri dan Menteri Dalam Negeri menetapkan pejabat bupati/wali kota atas usul gubernur. UU Pemerintahan Daerah memang memerintahkan pengaturan lebih lanjut soal Pejabat ini di dalam peraturan pemerintah. Hanya saja, sampai dengan saat ini belum ada peraturan pemerintah khusus sebagai turunan

³Viva Budy Kusnandar, 271 Kepala Daerah akan Lengser sebelum Pilkada 2024, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/12/271-kepala-daerah-akan-lengser-sebelum-pilkada-2024>, diakses tanggal 20 Juli 2022 pukul 10.33 WIB.

⁴Rais Agil Bahtiar, *Kebutuhan Pejabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah*, *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, Vol. XIV, No.8/II/Puslit/April/2022.

dari UU Pemerintahan Daerah yang mengatur lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan pejabat gubernur dan bupati/wali kota.⁵

Terlebih dalam putusan Mahkamah Konstitusi 15/PUU-XX/2022 terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah, antara lain: 1) Tidak boleh diisi oleh TNI dan Polri aktif, kecuali telah pensiun atau telah mengundurkan diri dari jabatan TNI atau Polri 2) Pemerintah hendaknya membuat aturan teknis mengenai pengangkatan pejabat kepala daerah 3) Pejabat yang mengisi jabatan gubernur dan bupati/wali kota menjaga netralitas kepentingan Pilkada.

Jika dilihat berdasarkan pengangkatan pejabat kepada daerah yang sudah terjadi berdasarkan peraturan yang ada, memang secara normatif tidak ditemukan pelanggaran (kecuali kasus TNI/Polri aktif yang diangkat menjadi pejabat kepala daerah) dengan ketentuan yang berlaku terkait siapa yang dapat diangkat menjadi pejabat kepala daerah. Namun karena luasnya cakupan dari ketentuan yang ada tersebut membuat hasil kebijakan pengangkatan pejabat kepala daerah menjadi berbeda-beda. Sebagai contoh di Provinsi Banten, pejabat gubernur merupakan seorang sekretaris daerah provinsi, kemudian di Provinsi DKI Jakarta, pejabat gubernur merupakan seorang Kepala Sekretariat Presiden (Kasetpres), sedangkan di Provinsi Bangka Belitung, pejabat gubernur merupakan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Dan di Provinsi Aceh, pejabat gubernur merupakan seorang Mayjen TNI yang baru dilantik pada tanggal 4 Juli 2022 menjadi

⁵Titi Anggraini, Akuntabilitas Pengisian Pejabat Kepala Daerah, <https://m.mediaindonesia.com/opini/491530/akuntabilitas-pengisian-pejabat-kepala-daerah>, diakses tanggal 21 Juli 2022 pukul 11.10 WIB.

Staf Ahli Menteri Bidang Hukum dan Kesatuan Bangsa dan besoknya 5 Juli 2022 dilantik menjadi Penjabat Gubernur Aceh, Mayjen Achmad Marzuki.⁶

Dengan aturan yang berlaku saat ini, apakah mungkin untuk terjadinya tarik menarik kepentingan di ruang tertutup? Atau mungkinkah untuk menjadi alat kepentingan kekuasaan? Karena jika dilihat pada proses yang terjadi saat pengangkatan penjabat gubernur di Aceh, proses dan kejadiannya hanya berselang satu hari dari dilantiknya Mayjen Achmad Marzuki menjadi Staf Ahli Menteri dan besoknya Mayjen Achmad Marzuki dilantik menjadi penjabat gubernur. Artinya apakah ada upaya yang dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat diangkat menjadi penjabat kepala daerah dan tidak melanggar secara normatif?

Berdasarkan hal tersebut, maka ditarik rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, Bagaimana politik hukum penentuan pengangkatan penjabat kepala oleh pemerintah pusat? *Kedua*, Bagaimana proses, penentuan, dan pengangkatan penjabat kepala daerah di Provinsi Banten dan Provinsi Aceh secara politik hukum?

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis politik hukum penentuan pengangkatan penjabat kepala oleh pemerintah pusat serta untuk menganalisis dan mengetahui proses, penentuan, dan pengangkatan penjabat kepala daerah di Provinsi Banten dan Provinsi Aceh secara politik hukum

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji

⁶Biro Administrasi Pimpinan Setda Aceh, Jabat ASN Kemendagri, Achmad Marzuki Telah Pensiun dari Dinas TNI <http://humas.acehprov.go.id/jabat-asn-kemendagri-achmad-marzuki-telah-pensiun-dari-dinas-tni/>. Diakses 23 Oktober 2022 pukul 16.15 WIB.

undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁷

Penelitian ini menggunakan pendekatan ilmu perundang-undangan (*statuteapproach*) dan pendekatan konseptual (*conseptualapproach*). Pendekatan ilmu perundang-undangan untuk menganalisis dan menjelaskan hukum, sedangkan pendekatan konseptual untuk menganalisis dan menjelaskan politik hukum.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sumber primer antara lain:

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Perpres Nomor 114 Tahun 2021 tentang Kementerian Dalam Negeri
- Hasil wawancara dengan pihak yang terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri
- Peraturan lain yang terkait

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah skripsi, tesis, jurnal/artikel, buku dan lain-lain. Selain itu peneliti juga menggunakan kamus ensiklopedi hukum, berita, kasus-kasus hukum yang pernah terjadi sebelumnya, sehingga penelitian yang dilakukan memiliki kajian pustaka yang relevan dan mumpuni.

HASIL DAN PEMBAHASAN

⁷Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h. 52.

1. Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Ada tiga jenis pengganti kepala daerah yang dikenal dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu pelaksana harian (Plh), Pelaksana tugas (Plt) dan Penjabat (Pj). Pelaksana harian bersifat mandat, di mana pertanggungjawaban masih melekat pada kepala daerah, sedangkan penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu yang bersamaan, dan peristilahan pelaksana tugas (Plt) bersifat umum tidak terbatas untuk pejabat pengganti kepala daerah.⁸

Pengangkatan Penjabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab.⁹

Pengangkatan Penjabat (Pj) kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan. Penjabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Ketentuan tersebut berbunyi:

“Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”.¹⁰

⁸Masna Hayati, Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, *Student Paper UNRI*, h. 7.

⁹Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), h. 119.

¹⁰Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), h. 119.

Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan di mana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorang pun dengan kata lain terjadi kekosongan jabatan. Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.¹¹

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016. Ketentuan tersebut berbunyi:

“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota dalam kurun waktu tertentu.”

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih luas, karena ia juga “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu.

Dalam melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh penjabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang penjabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

¹¹Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), h. 124.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut. Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5) dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

(5) Laporan pertanggungjawaban Penjabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Penjabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.

(6) Pelaksanaan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat

(5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Secara normatif, tugas dan wewenang penjabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- a) Mengajukan rancangan Perda;
- b) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, pejabat kepala daerah memiliki batasan wewenang yang disebutkan di dalam Pasal 132 A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bahwa dilarang:

- a) Melakukan mutasi pegawai;
- b) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Kemudian dalam poin selanjutnya disebutkan bahwa Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Saat ini, Kementerian Dalam Negeri memberikan kewenangan kepada pejabat kepala daerah untuk melakukan mutasi. Pemberian kewenangan mutasi disampaikan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor 821/5492/SJ tertanggal 14 September 2022. SE perihal persetujuan Mendagri kepada pelaksana tugas, pejabat, pejabat sementara kepala daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah itu ditandatangani Mendagri Tito Karnavian dan ditujukan ke gubernur dan bupati/wali kota seluruh Indonesia.

Dalam SE tersebut disebutkan, dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek kepegawaian perangkat daerah, Mendagri memberikan persetujuan tertulis

kepada pelaksana tugas, penjabat, dan penjabat sementara gubernur/ bupati/ wali kota untuk dua hal.

Pertama, mereka diberikan persetujuan untuk melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat atau aparatur sipil negara di lingkungan pemda provinsi atau kabupaten atau kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan. Kedua, persetujuan mutasi antardaerah dan atau antarinstansi pemerintah sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, penjabat kepala daerah dalam melakukan mutasi tidak perlu lagi mengajukan permohonan tertulis kepada Mendagri. Sebab berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada disebutkan, penjabat kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

2. Politik Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Politik hukum merupakan salah satu kajian dalam disiplin ilmu hukum yang melibatkan pendekatan non-hukum. Politik hukum dalam disiplin ilmu hukum dapat diartikan berbagai makna. *Pertama*, politik hukum dapat diartikan sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berinti kan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi Lembaga dan pembinaan para penegak hukum. *Kedua*, politik hukum berfokus kan kepada pembangunan hukum, yaitu tentang menyelidiki peran kelompok-kelompok sosial maupun kepentingannya dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk,

dikonseptualisasikan, diterapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu bangsa. *Ketiga*, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. *Keempat*, politik hukum memiliki arti sebagai aktivitas memilih dan mekanisme yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. *Kelima*, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dan yang digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang menjadi cita-cita. *Keenam*, politik hukum diartikan sebagai sesuatu yang tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan realitas dan politik hukum internasional. *Ketujuh*, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *rechtspolitik*, politik hukum bukan terjemahan dari *rechtspolitik*, dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*. Dan *kedelapan*, politik hukum secara sederhana dapat dipahami sebagai arah resmi tentang hukum yang diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.¹²

Maka dapat digunakan cara pikir yang mengintergrasikan antara politik dan hukum dengan saling menguatkan pandangannya dengan disiplin masing-masing ilmu (politik dan hukum). Hukum yang ada dan berlaku dapat dilihat juga secara pembentukan dan pelaksanaan secara politik, pun politik beserta teori-teori politik dapat menjadi cara pandang dalam melihat hukum yang ada, tidak terpaku dilihat dengan ilmu perundang-undangan. Maka pembahasan mulai dari konstitusi, undang-

¹²Eka Nam Sihombing, *Politik Hukum*, (Medan: Enam Media, 2020), h. 4.

undang, teori-teori politik, demokrasi, dan lain sebagainya menjadi bahasan dalam politik hukum.

Konstitusi tidak mengatur mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah apabila terjadi kekosongan. Bahkan masa jabatan kepala daerah pun juga tidak diatur. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya mengamanahkan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Sehingga, pengaturan terkait pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi *Open Legal Policy*.¹³

Pengisian jabatan kepala pemerintahan dapat dilakukan dengan berbagai cara ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang di isi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif. Anehnya pengangkatan jabatan yang diisi di Indonesia saat ini, manakala kepala daerah berhalangan sementara atau tetap justru ditentukan oleh aktor politik dalam hal ini presiden dan menteri dalam negeri untuk gubernur. Sedangkan bupati dan wali kota diangkat oleh gubernur yang juga merupakan aktor politik. Karena gubernur juga berasal dari partai politik. Hal ini tentu menimbulkan persoalan hukum, karena telah merusak semangat reformasi untuk mengembalikan demokrasi ditingkat lokal.¹⁴

Muara utama terkait persoalan pengisian Penjabat sementara kepala daerah pada hakikatnya disebabkan oleh pergeseran pelaksanaan

¹³Pudjo Rahayu Risan, “Rata-rata masa jabatan penjabat yang akan mengisi kekosongan akibat Pilkada Serentak adalah 20 bulan”, <https://www.antaranews.com/berita/2011632/keuntungan-daerah-dipimpin-penjabat-kepaladaerah-pada-pilkada-2024>. Diakses 15 November 2022 pukul 19.40 WIB.

¹⁴Dio Ekie Ramanda, Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, No. 3 Juli 2022, h. 62.

Pilkada serentak yang awalnya dilakukan pada tahun 2027 kemudian diubah pada tahun 2024. Perubahan pelaksanaan tersebut secara logis berefek domino terhadap adanya kekosongan jabatan kepala daerah dalam rentang waktu 1 (satu) hingga 3 (tiga) tahun. Pada hakikatnya, pelaksanaan Pilkada Serentak merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*), dalam artian Pemerintah diberikan keleluasaan sebesar-besarnya untuk menentukan model keserentakan yang akan dilakukan dalam Pilkada. Akan tetapi, model apa pun yang hendak diterapkan sejatinya tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi.¹⁵

Praktik pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sangat erat kaitannya dengan Pilkada serentak. Pemilu serentak 2024 ini nantinya akan menjadi sejarah baru bagi sistem pemilu di Indonesia dikarenakan seluruh kontestan pemilu akan dipilih dalam satu waktu berbarengan seluruh Indonesia. Konsekuensi dari pelaksanaan pemilu serentak 2024 ini adalah banyak pejabat/kepala daerah yang notabene jabatan harus selesai dalam jangka waktu 5 tahun, bisa jadi berkurang 1-2 tahun dari masa jabatannya. Kepala daerah yang terpilih di Pilkada serentak 2020 bahkan menjalankan masa jabatannya tidak sampai 4 tahun. Kemudian kepala daerah yang terpilih di Pilkada tahun 2017 mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022. Hal tersebut menjadi polemik karena terjadi kekosongan jabatan yang cukup lama yakni 2 tahun. Sehingga pimpinan tertinggi di daerah akan dipimpin oleh pejabat birokrasi (ASN) pilihan dari pemerintah pusat yang tidak memiliki ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinnya, berada

¹⁵Mahardika, Fatayati, Ferry, Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Legacy : Jurnal Hukum dan Perundang-undangan* Vol 2 No 2 - Agustus 2022, h. 33.

dengan hasil pilihan rakyat langsung.¹⁶Tidak pernah terjadi sepanjang sejarah dalam pemerintahan Indonesia, seorang pejabat kepala daerah memiliki masa tugas yang durasinya sangat panjang. Hal ini tentu menjadi anomali dalam demokrasi, sebab kepala daerah harus dipilih secara demokratis sebagaimana dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.¹⁷

Sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat paling kurang legitimasinya, sehingga tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan sistem nilai dan norma demokrasi. Dalam sistem ini, rakyat hanya menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Sebaliknya, kewenangan pejabat/elit pusat untuk mengatur dan mengendalikan kepala daerah sangat tinggi. Pada umumnya, sistem ini diterapkan di negara-negara kesatuan (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarki, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis.¹⁸

Tetapi di sisi lain Pilkada serentak merupakan agenda politik nasional strategis dan memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem politik Indonesia. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya

¹⁶Gunawan A Tauda, Reformulasi Pengisian Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Melalui Pemilihan Serentak Lokal, *Jurnal Legislasi Indonesia* Tahun 2019, h. 129.

¹⁷Neni Nur Hayati, Sengkarut Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, <https://nasional.sindonews.com/read/784203/18/sengkarut-pengangkatan-pejabat-kepala-daerah>, diakses tanggal 22 Juli 2022 pukul 21.19 WIB.

¹⁸Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), h. 47.

dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal. Konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak terpecah masing-masing kegiatannya di tingkat daerah sebagai akibat dari latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintahan maupun koalisi di Pusat, adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi Pilkada sebagai agenda nasional.¹⁹

Begitu pun pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri menyatakan bahwa Pilkada serentak ini menjadi sangat penting karena ada satu kesatuan perencanaan pembangunan mulai dari pusat sampai daerah, sehubungan dengan hal itu disampaikan juga bahwa harusnya tidak ada visi misi kepala daerah, yang ada adalah visi misi pemerintah pusat yang harus di tindaklanjuti oleh satu kesatuan sistem.²⁰

Aparat Sipil Negara (ASN) yang memenuhi syarat yang dapat mengisi Pj kepala daerah yang dipilih oleh pemerintah pusat. Alasan kenapa yang dapat mengisi Pj kepala daerah ASN adalah karena secara latar belakang kinerja sudah dapat mengetahui dan menjalankan birokrasi, jelas secara latar belakang pribadi, dan dengan latar belakangnya ASN yang mengharuskan netral, maka netralitas ASN dapat lebih terjamin dalam menjalankan kepemimpinannya sebagai Pj kepala daerah. Bahkan statusnya sebagai Pj kepala daerah akan berhenti juga ketika menjadi Pj kepala daerah yang bersangkutan memasuki usia pensiun. Artinya

¹⁹Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1989), h. 37.

²⁰Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

mengharuskan yang memiliki status ASN, jika tidak harus diganti oleh pemerintah pusat.²¹

Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang saat ini berlaku yang mendesain Pilkada serentak dilaksanakan pada tahun 2024, maka akan terjadi kekosongan kepemimpinan kepala daerah di 271 daerah dan tidak mungkin untuk dilaksanakan Pilkada sebelum jadwal Pilkada serentak pada tahun 2024. Maka pemerintah pusat berkewajiban untuk menunjuk dan mengangkat Pj kepala untuk ditempatkan sesuai dengan kebutuhan, maka menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden dan Kementerian Dalam Negeri untuk melaksanakan hal tersebut.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan syarat yang berhak ditunjuk dan diangkat menjadi Pj kepala daerah adalah Aparat Sipil Negara (ASN) yang memiliki Jabatan Tinggi Madya (Eselon I) untuk Pj Gubernur dan Jabatan Tinggi Pratama (Eselon II) untuk Pj Bupati/Walikota. Selain syarat tersebut tidak disebutkan syarat, teknis, dan mekanisme yang dilakukan dalam proses penentuan ASN tersebut sampai diangkatnya menjadi Pj kepala daerah yang secara jelas perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dalam kaitan tugas dan tanggung jawabnya untuk mengisi Pj kepala daerah. Oleh karena itu, maka pemerintah pusat melakukan politik hukum untuk melakukan kebijakan, dalam arti memilih dan melaksanakan kebijakan yang dianggap perlu yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan perintah Undang-Undang.

Saat menjabat Pj kepala daerah dilakukan monitoring dan pengawasan setiap tiga bulan sekali. Hal ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal yang ditugaskan oleh Mendagri untuk secara khusus melakukan evaluasi terhadap Pj kepala daerah. Evaluasi dan pengawasan dalam

²¹Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

kaitannya program-program yang diberikan yang perlu dikerjakan dan untuk mengawal program-program prioritas seperti penanganan *stunting*, penanganan inflasi, dan lain sebagainya. Jika diketahui berdasarkan evaluasi menunjukkan tren buruk, KKN, dan lain sebagainya maka kapan pun pemerintah pusat dapat mengevaluasi bahkan sampai mengganti.²²

3. Proses, Penentuan, dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di Provinsi Aceh dan Provinsi Banten

Dalam proses pengisian Pj kepala daerah, Kementerian Dalam Negeri berkoordinasi kepada DPRD, Gubernur, Kementerian/Lembaga tingkat pusat, dan Presiden sebulan sebelum habisnya masa jabatan kepala daerah. Koordinasi dilakukan dalam rangka menerima usulan dari DPRD, Gubernur, Kementerian/Lembaga tingkat pusat, dan Presiden. Selain itu setelah terkoordinasi dan telah menerima usulan calon Pj kepala daerah baik dari DPRD, Gubernur, Kementerian/Lembaga, maupun Presiden. Selanjutnya akan dilaksanakan pengerucutan melalui *profiling* dan melihat *trackrecord* masing-masing nama yang diusulkan. Sebelum proses *profiling* tersebut, DPRD mengusulkan tiga nama, kemudian Kementerian/Lembaga mengusulkan tiga nama, dan Gubernur atau Presiden mengusulkan tiga nama menjadi sembilan nama yang diusulkan untuk mengisi Pj kepala daerah.²³

Kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dalam proses pengisian dan pengangkatan Pj kepala daerah melibatkan beberapa Kementerian/Lembaga, di antaranya:²⁴

²²Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

²³Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

²⁴Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB)
2. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
3. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
4. Badan Intelijen Negara (BIN)
5. Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Dalam Negeri
6. Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri
7. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah
8. Kepolisian

Keterlibatan beberapa Kementerian/Lembaga tersebut dalam proses memilih dan menyeleksi usulan yang sudah diterima. Pada dasarnya keterlibatan ini untuk proses *profiling* dan melihat *trackrecord* nama-nama yang diusulkan berdasarkan kapasitas dari masing-masing Kementerian/Lembaga, dengan kata lain nama-nama yang telah diusulkan melalui seleksi dan pengecekan yang berkaitan dengan Kementerian/Lembaga yang turut serta dalam proses seleksi yang telah dikoordinasikan bersama Kementerian Dalam Negeri.²⁵

Proses seleksi dari segi rekam karir dilihat bagaimana selama menjadi ASN apakah misalnya pernah melanggar netralitas dan lain sebagainya, kemudian juga dilihat keabsahan jabatannya seperti apa dilakukan oleh Kemenpan-RB, Badan Kepegawaian Negara, dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri. Dari segi aktivitas ekonomi dan harta kekayaan dilakukan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan agar dapat dilihat apakah pernah terjadi transaksi yang mencurigakan dan lain sebagainya. Dari segi rekam jejak individu dilakukan oleh Badan Intelijen Negara dan Kepolisian, dilihat seperti

²⁵Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

apakah yang bersangkutan berpihak kepada organisasi-organisasi terlarang dan lain sebagainya. Selain itu dilakukan juga semacam tes dan hal lainnya yang berkaitan dengan tanggung jawab, tugas, dan fungsi kepala daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri dan Direktorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.²⁶ Di antaranya dilihat juga seperti yang terkandung Pasal 130 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:²⁷

- Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
- Menduduki jabatan struktural eselon 1 pangkat gol ruang sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan eselon 2 pangkat gol ruang sekurang-kurangnya IV/b bagi penjabat bupati/wali kota;
- Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Semuanya dilakukan agar kaitannya dengan calon-calon atau nama-nama yang diajukan untuk menjadi Pj kepala daerah tidak ada cacat. Proses seleksi ini untuk mengerucutkan sampai tiga nama untuk masing-masing daerah, yang memutuskan dan menetapkan siapa yang mengisi Pj kepala daerah akan dilakukan oleh Presiden bagi Pj Gubernur dan dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri bagi Pj Bupati/Walikota.²⁸

²⁶Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

²⁷Matriks Kewenangan Penjabat Kepala Daerah, Kementerian Dalam Negeri

²⁸Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

Ketiga nama yang telah mengerucut tersebut kemudian diserahkan kepada Presiden untuk calon Pj Gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk calon Pj Bupati/Walikota beserta laporan atau *repor* hasil penyeleksian, bahkan Badan Intelijen Negara juga turut menyampaikan kepada Presiden secara tertutup terkait profil dari ketiga calon Pj tersebut. Dilakukan secara tertutup karena hal itu menyangkut individu dan kredibilitas dari calon Pj kepala daerah. Kemudian satu di antaranya akan dipilih oleh Presiden dan Menteri untuk ditetapkan dengan suatu keputusan dan ketetapan secara resmi, bagi Pj Gubernur oleh Keputusan Presiden dan bagi Pj Bupati/Walikota oleh Keputusan Menteri.²⁹

Dalam praktiknya dalam kasus pengangkatan Pj Gubernur Aceh yang telah dilakukan antara lain:

Pertama, Pj Gubernur Aceh saat ini Mayjen TNI Achmad Marzuki diusulkan oleh DPRD dan DPRA Aceh bersamaan dengan salah satunya yang diusulkan merupakan Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri.

Kedua, status TNI Mayjen Achmad Marzuki terlebih dahulu berhenti dengan pengunduran diri sebelum diusulkan oleh DPRD dan DPRA.

Ketiga, setelah mengundurkan diri dari TNI sebenarnya Mayjen Achmad Marzuki tidak memiliki status sebagai Jabatan Tinggi Madya (Eselon I) sebelum Kementerian Dalam Negeri mengangkatnya menjadi Staf Ahli Menteri Bidang Hukum dan Kesbang.

Keempat, dipilih oleh Presiden saat sidang Kabinet yang waktunya belum penulis ketahui apakah sebelum atau setelah Mayjen TNI Achmad

²⁹Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

Marzuki dilantik menjadi Staf Ahli Kemendagri Bidang Hukum dan Kesbang.

Kelima, berselang satu hari dari ditetapkannya Mayjen TNI Achmad Marzuki menjadi Staf Ahli, yang bersangkutan dilantik oleh Presiden menjadi Pj Gubernur Aceh.

Jika dilihat dari prosesnya, maka proses penentuan dan seleksi dilakukan sebelum yang bersangkutan memiliki status sebagai Staf Ahli di Kementerian Dalam Negeri. Termasuk DPRD dan DPRA yang mengusulkan Pj Gubernur Aceh dilakukan sebelum yang bersangkutan memiliki status sebagai Staf Ahli. Kemudian jika dilihat dari segi waktu, hanya berselang satu hari dari dilantiknya menjadi Staf Ahli dan dilantiknya menjadi Pj Gubernur Aceh.

Dalam menjawab hal ini, pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri menjelaskan bahwa dalam pengisian Pj kepala daerah, pemerintah sangat melihat kondisi pertahanan, keamanan, ketentraman, dan ketertiban. Seperti halnya yang dilakukan dalam memilih Bupati Seram Bagian Barat yang bahkan merupakan seorang TNI aktif yang juga memiliki jabatan di BIN, karena daerah tersebut dianggap rawan konflik dan memerlukan Pj kepala daerah yang dapat turut menyelesaikan masalah tersebut. Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri memandang Provinsi Aceh memiliki dinamika yang memerlukan perhatian khusus, dengan misalnya adanya konflik antara Partai Lokal dan Partai Nasional di Aceh. Dengan latar belakang Pj Gubernur Aceh sebagai mantan Komandan Kodam di Aceh, dianggap dapat sesuai dengan kebutuhan Provinsi Aceh dan sudah mengenali masyarakat dan teritorial dan dikenali oleh masyarakat Aceh dengan diusulkannya oleh DPRD dan DPRA. Artinya pemerintah melihat hal ini

sebagai urgensi, bahwa dianggap sangat perlu pengangkatan Pj Gubernur Aceh diisi oleh Mayjen TNI Achmad Marzuki.

Secara normatif dan administratif memang pada akhirnya tidak ada yang bertentangan, hanya saja dalam prosesnya dapat diketahui bahwa pengusulan Pj kepala daerah itu dapat dilakukan kepada seseorang yang belum memiliki jabatan sesuai dengan syarat yang ditentukan Undang-Undang. Kemudian secara proses penetapan waktu dari usulan, seleksi, sampai akhirnya dilantik menjadi Pj kepala daerah belum pasti, dapat dilakukan kapan saja selama pemerintah pusat menjadwalkan dan disesuaikan dengan keadaan saat itu.

Dalam praktiknya juga yang terjadi saat pengisian Pj Gubernur Banten antara lain:

Pertama, Pj Gubernur Banten saat ini saat proses pengangkatan menjadi Pj Gubernur diketahui tidak diusulkan oleh pihak terkait mana pun karena saat itu yang masuk dalam usulan antara lain Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, Wakil Sekretaris Kabinet, dan Sekjen Kemenkumham.

Kedua, dalam proses penentuannya saat itu pengisian Pj Gubernur Banten adalah termasuk yang pertama dilakukan, maka untuk memutuskan Wakil Sekretaris Kabinet, pemerintah (Istana) tidak intervensi untuk memutuskan. Kemudian Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil dianggap diperlukan untuk tugas lain yaitu untuk mengawal data kependudukan dalam proses Pemilu dan Pilkada nanti 2024 sehingga harus konsentrasi. Selanjutnya Sekjen Kemenkumham itu dari Polri, akan menjadi sensitif jika diangkat menjadi Pj Gubernur Banten. Maka atas kesepakatan rapat tersebut nama yang muncul adalah Sekda Banten, rapat tersebut juga dihadiri oleh Kapolri yang pernah menjabat sebagai Kapolda Banten dan mengetahui *trackrecord* yang bersangkutan,

maka disepakatilah Pak Al Muktabar sebagai Pj Gubernur Banten dengan melihat *trackrecord* dan kewenangan prerogatif Presiden.³⁰

Jika dilihat dari prosesnya dapat diketahui bahwa Pj Gubernur Banten pada mulanya bukan termasuk yang diusulkan, artinya dari semua nama yang diusulkan terdapat kemungkinan di antara seluruh nama tersebut tidak ada yang dipilih sama sekali. Kemudian pertimbangan politik cukup kental terlihat dalam proses penentuan awal saat pengisian Pj Gubernur Banten, dilihat dengan alasan tidak dipilihnya Wasekab pada saat itu. Dapat diketahui juga ternyata Pj Gubernur Banten pernah dicopot status Sekda saat ia menjabat sebagai Sekda meskipun jabatannya telah kembali lagi setelah menjalani proses hukum, artinya ada kontroversi ketika yang dipilih adalah Sekda Banten meskipun secara normatif dan administrasi tidak ada yang bertentangan. Pada akhirnya yang menentukan adalah hasil pilihan dan ketetapan Kementerian Dalam Negeri dan Presiden. Tidak adanya kepastian hukum yang jelas kecuali syarat yang terdapat dalam Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

PENUTUP

Pengisian pejabat kepala daerah pada tahun 2022 dan 2023 merupakan implikasi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menetapkan keserentakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2024. Landasan pejabat kepala daerahnya sendiri terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan syarat, fungsi, serta batasan yang menjadi wewenang dari pejabat kepala daerah yang ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah pusat dengan kewenangannya

³⁰Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada 18 Januari 2023.

yang bersifat delegatif sehingga pemerintah pusat akan melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala agar tugas dan fungsinya sebagai pejabat kepala daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Selain itu, dengan wewenang yang dimiliki pemerintah pusat dalam kaitannya pengisian Pj kepala daerah merupakan wewenang yang besar. Tetapi dalam pelaksanaannya terdapat catatan yang perlu diperhatikan agar dalam pelaksanaannya tidak hanya sah secara normatif dan administratif, tetapi dalam prosesnya juga dapat dipertanggung jawabkan secara baik. Sehingga tidak ada pandangan negatif terkait dengan proses yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya proses pengangkatan Pejabat kepala daerah. Dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah yang telah dilakukan pada kasus diangkatnya Pj Gubernur Banten dan Pj Gubernur Aceh dapat diketahui bahwa proses yang telah dilakukan pada pengangkatan Pj Gubernur di dua provinsi tersebut terdapat perbedaan alasan dan proses penentuannya. Sehingga tidak ada standarisasi yang menjadi acuan dalam proses penentuannya, meskipun dalam prosesnya melibatkan kementerian/lembaga lain, dilakukan proses seleksi dan terbuka terhadap usulan. Pada akhirnya tetap yang menentukan adalah Pemerintah Pusat (Presiden dan Mendagri) yang memiliki hak penuh, tidak ada kepastian secara proses dan penentuan yang terjadi dalam hal penentuan pengangkatan pejabat kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019).

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004).

Eka Nam Sihombing, *Politik Hukum*, (Medan: Enam Media, 2020).

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997).

PrajudiAtmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981).

Marbun, SF. *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018).

Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1989)

Tesis

Nafiatul Munawaroh, *Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan*, Tesis FH UII, 2021.

Jurnal

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

Masna Hayati, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah*, *Student Paper UNRI*.

Merli Herlina, *Sumber Kewenangan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara*, *Universitas Ekasakti Padang*.

Mahardika, Fatayati, Ferry, *Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,

Legacy : Jurnal Hukum dan Perundang-undangan Vol 2 No 2 - Agustus 2022.

Gunawan A Tauda, Reformulasi Pengisian Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Melalui Pemilihan Serentak Lokal, *Jurnal Legislasi Indonesia* Tahun 2019.

Dokumen

Naskah Akademik UU Nomor 10 tahun 2016.

Seksi Informasi Hukum MK, Panduan ke Pemerintah Soal Pengisian Penjabat Kepala Daerah.

Matriks Kewenangan Penjabat Kepala Daerah, Kementerian Dalam Negeri.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Perpres Nomor 114 Tahun 2021 tentang Kementerian Dalam Negeri.

Website

Fitria Chusna, Pemilu dan Pilkada Serentak 2024, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan>, diakses 20 Juli 2022 pukul 10.15 WIB.

Viva Budy Kusnandar, 271 Kepala Daerah akan Lengser sebelum Pilkada 2024, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/12/271-kepala-daerah-akan-lengser-sebelum-pilkada-2024>, diakses 20 Juli 2022 pukul 10.33 WIB.

Titi Anggraini, Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah, <https://m.mediaindonesia.com/opini/491530/akuntabilitas->

[pengisian-penjabat-kepala-daerah](#), diakses 21 Juli 2022 pukul 11.10 WIB.

Biro Administrasi Pimpinan Setda Aceh, Jabat ASN Kemendagri, Achmad Marzuki Telah Pensiun dari Dinas TNI <http://humas.acehprov.go.id/jabat-asn-kemendagri-achmad-marzuki-telah-pensiun-dari-dinas-tni/>. Diakses 23 Oktober 2022 pukul 16.15 WIB.

Pudjo Rahayu Risan, “Rata-rata masa jabatan penjabat yang akan mengisi kekosongan akibat Pilkada Serentak adalah 20 bulan”, <https://www.antaraneews.com/berita/2011632/keuntungan-daerah-dipimpin-penjabat-kepaladaerah-pada-pilkada-2024>. Diakses 15 November 2022 pukul 19.40 WIB.

Michael E. Johnson, *Authority*, <https://www.britannica.com/topic/authority>, diakses 30 Desember 2022 pukul 15.40 WIB.
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/authority>, diakses 30 Desember 2022 pukul 15.51 WIB.

Neni Nur Hayati, Sengkarut Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah, <https://nasional.sindonews.com/read/784203/18/sengkarut-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah>, diakses tanggal 22 Juli 2022 pukul 21.19 WIB.

Wawancara

Wawancara yang dilakukan Penulis dengan pihak terkait di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam hal ini Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri Bapak Raden Gani Muhamad, S.H., M.A.P. pada 18 Januari 2023.