



# SALAM

## Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 10 No. 3 (2023), pp.977-994

DOI: [10.15408/sjsbs.v10i3.32559](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32559)

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



### Analisis Desentralisasi Asimetris Pada Pengangkatan Penjabat (PJ) Gubernur Provinsi DKI Jakarta\*

Asmui,<sup>1</sup> Abdil Azizul Furqon,<sup>2</sup> A. Salman Maggalatung,<sup>3</sup> Mara Sutan Rambe,<sup>4</sup>

Muh. Ikhsan,<sup>5</sup> Ahmad Risyad Fadli<sup>6</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>UIN Syarif Hidayatullah Jakarta,

<sup>5</sup>Universitas Hasanuddin Makassar, <sup>6</sup>Universitas Indonesia



[10.15408/sjsbs.v10i3.32559](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32559)

#### Abstract

One of the impacts arising from the implementation of simultaneous elections and elections is the existence of vacancies in regional heads in several provinces and districts. To fill the vacancy, an Acting PJ was appointed by the Government. Rapture acting regional head as stipulated in the provisions of Article 201 paragraph (9) of the Law 10 of 2016 raises questions about its application in the DKI Jakarta Provincial Government. As regions with a special status different from other regional governments, Jakarta places the Governor with great authority, including appointing and dismissing the Mayor and Regent in Article 29 of 2007, which is indeed placed as an acting administrative task. Because of that great authority, the mechanism for electing the Governor of DKI Jakarta is more specialized, namely meeting the number of votes 50%, and if it is not fulfilled, a second round of elections will be held. This is done so that The governor elected by the people is truly of the will of the majority of the people because later the Governor has great authority. Given the specificity possessed by DKI Jakarta Government, hence the application of Article 201 paragraph (9) of Law Number 10 of 2016 is questionable, especially from its constitutionality.

**Keywords:** Simultaneous Elections; Asymmetric Decentralization; Acting Regional Heads; DKI Jakarta

#### Abstrak

Salah satu dampak yang muncul dari pelaksanaan pemilu dan pemilukada serentak adalah adanya kekosongan jabatan pada kepala daerah di beberapa provinsi dan kabupaten. Sebagai upaya untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, maka diangkat Penjabat (PJ) oleh Pemerintah. Pengangkatan Penjabat (PJ) Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan

---

\* Received: January 23, 2023, Revision: March 26, 2023, Published: July 29, 2023

<sup>1</sup> **Asmui** adalah Dosen Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Email: [asmui@uinjkt.ac.id](mailto:asmui@uinjkt.ac.id)

<sup>2</sup> **Abdil Azizul Furqon** adalah Mahasiswa UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Email: [abdilazizul@gmail.com](mailto:abdilazizul@gmail.com)

<sup>3</sup> **A. Salman Maggalatung** adalah Dosen Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Email: [asalmanm@uinjkt.ac.id](mailto:asalmanm@uinjkt.ac.id)

<sup>4</sup> **Mara Sutan Rambe** adalah Dosen Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Email: [msrambe@uinjkt.ac.id](mailto:msrambe@uinjkt.ac.id)

<sup>5</sup> **Muh. Ikhsan** adalah Mahasiswa Magister Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Email: [Ihsanmuhammad782@yahoo.com](mailto:Ihsanmuhammad782@yahoo.com)

<sup>6</sup> **Ahmad Risyad Fadli** adalah Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia. Email: [ahmad.risyad11@ui.ac.id](mailto:ahmad.risyad11@ui.ac.id)

Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang 10 Tahun 2016 menimbulkan pertanyaan penerapannya di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sebagai daerah yang memiliki status kekhususan yang berbeda dengan pemerintahan daerah lain, DKI Jakarta menempatkan Gubernur dengan kewenangan yang besar, termasuk mengangkat dan memberhentikan Walikota dan Bupati yang dalam desain Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, memang ditempatkan sebagai pelaksana tugas administratif. Karena kewenangan yang besar itu, mekanisme pemilihan Gubernur DKI Jakarta lebih dikhususkan lagi yaitu memenuhi jumlah suara 50%, dan jika tidak terpenuhi akan dilakukan putaran kedua pemilihan. Hal tersebut dilakukan agar Gubernur yang dipilih oleh masyarakat adalah benar-benar dari kehendak mayoritas masyarakat sebab nantinya Gubernur memiliki kewenangan yang besar. Mengingat kekhususan yang dimiliki Pemerintahan DKI Jakarta, maka penerapan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 patut dipertanyakan terutama dari konstitusionalitasnya.

**Kata Kunci:** Pemilu Serentak; Desentralisasi Asimetris; Penjabat Kepala Daerah; DKI Jakarta

## A. PENDAHULUAN

Tahun 2024 menjadi tahun yang sangat krusial bagi proses demokrasi di Indonesia. Sebab pada tahun tersebut, Indonesia menyelenggarakan pesta demokrasi, mungkin bahkan pesta demokrasi sepanjang sejarah pemilihan umum di Indonesia. Pada tahun 2024, kontestasi demokrasi yang diselenggarakan bukan hanya pemilu di tingkat nasional untuk DPR, DPD, dan Presiden *an sich*, namun juga pemilukada di tingkat daerah. Sehingga Perludem<sup>7</sup> dan Kompas<sup>8</sup> menyebutnya sebagai pemilu lima kotak. Pemilu yang diselenggarakan pada tahun 2024 merupakan pemilu yang menggabungkan 2 rezim yang berbeda, yaitu Pemilu di tingkat nasional yang merujuk pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) dan Pemilukada di tingkat daerah yang merujuk pada UU No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Pilkada).

Menurut Anwar Usman yang disampaikan pada Seminar Nasional di UIII<sup>9</sup>, pemilu serentak diselenggarakan pada 2024 diharapkan *pertama*, dapat menghemat penggunaan uang negara untuk pembiayaan penyelenggaraan pemilu. *Kedua*, pemilu serentak diharapkan dapat mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Selain kedua alasan tersebut, Djayadi Hanan pada acara Diskusi Publik yang diselenggarakan Perludem menyebutkan bahwa pemilu serentak dapat menguatkan sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia.<sup>10</sup> Sementara itu menurut Didik Supriyanto, pemilu serentak sebenarnya bisa mencegah menguatnya politik dinasti. Dengan argumentasi skema pemilu ini akan membuat

---

<sup>7</sup> Lihat *Konstitusionalitas Pemilu Lima Kotak Dan Beban Kerja Penyelenggara Ad Hoc* (Jakarta, 2021) <https://perludem.org/tag/pemilu-lima-kotak/> (06/06/2021)

<sup>8</sup> Lihat *Pemilu 'Lima Kotak' Tinggal Setahun Lagi* (Jakarta, 2023) <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/02/13/pemilu-lima-kotak-tinggal-setahun-lagi> (14/02/2023)

<sup>9</sup> Lihat 'Pemilu Secara Serentak Bertujuan Menguatkan Sistem Presidensial', *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2022 <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18772> (10/12/2022)

<sup>10</sup> Lihat *Konstitusionalitas Pemilu Lima Kotak Dan Beban Kerja Penyelenggara Ad Hoc* (Jakarta, 2021) <https://perludem.org/tag/pemilu-lima-kotak/> (06/06/2021) (06/06/2021)

setiap orang, termasuk petahana dan kerabatnya, memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri.<sup>11</sup>

Meskipun memiliki dampak positif dari penggunaan mekanisme pemilu serentak, namun nyatanya pemilu serentak juga akan memiliki dampak negatif. Salah satu dampak negatif dari pelaksanaan pemilu serentak adalah adanya kekosongan pemimpin kepala daerah. Hal tersebut disebabkan adanya beberapa daerah yang masa jabatan kepala daerahnya pada 2023, namun ada juga pada tahun 2022. Untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengangkatan penjabat (PJ) atau pelaksana tugas (PLT) kepala daerah. Sebanyak 101 penjabat kepala daerah yang diangkat pada 2022 ini sedangkan nanti pada 2023 untuk 171 daerah. Dengan demikian, total penjabat kepala daerah yang harus diangkat oleh pemerintah sampai 2024 adalah 272 yang mana jumlah ini setengah dari total jumlah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Dengan demikian, setelah dihitung ternyata terdapat total masa tugas penjabat kepala daerah bisa mencapai 2,5 tahun atau bahkan lebih yang mana hal tersebut belum pernah terjadi dalam sejarah pemerintahan Indonesia, dimana seorang penjabat kepala daerah memiliki masa tugas yang sangat panjang.<sup>12</sup>

Namun dari semua daerah yang akan dipimpin oleh penjabat kepala daerah, terdapat daerah yang memiliki karakteristik khusus dalam pelaksanaan pemerintahannya diantaranya daerah khusus dan daerah istimewa seperti Aceh, Jakarta, serta Papua. Senada dengan pernyataan Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sekaligus Pendiri Institut Otonomi Daerah (I-OTDA) Djohermansyah Djohan dalam memposisikan penjabat kepala daerah dalam wilayah otonomi khusus merupakan kemunduran otonomi daerah. Bahwa ia pun menekankan di Provinsi Aceh, gubernur terpilih merupakan tokoh yang ikut serta dalam politik lokal, sementara untuk DKI Jakarta, gubernur yang terpilih harus meraih suara mayoritas yakni 50 persen plus satu sedangkan di Papua Barat, ada aturan bahwa gubernur harus berasal dari Orang Asli Papua (OAP) dan penunjukannya melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP). Hal ini membuktikan bahwa daerah-daerah tersebut artinya mempunyai legitimasi kuat.<sup>13</sup>

Pengangkatan penjabat kepala daerah justru tidak melihat aspek kekhususan daerah otonomi khusus yang seharusnya melewati prosedur legitimasi yang kuat. Namun pengisian jabatannya ditentukan dalam Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No 10 Tahun 2016 menyebutkan untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya (JPT madya) yang

---

<sup>11</sup> Sarah Nuraini Siregar; Yusuf Maulana Wawan Ichmanuddin; Aisah Putri Budiatri; Dini Suryani; Atika Nur Kusumaningtyas; Dian Aulia; Khanisa; Nyimas Latifah Letty Aziz; Pandu Yuhsina Adaba, *Menuju Pemilu Serentak Yang Efektif Dan Demokratis, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)*, 2020, 1 <[www.politik.lipi.go.id](http://www.politik.lipi.go.id)>; Syamsudin Haris and others, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, ed. by Syamsuddin Haris, I (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).

<sup>12</sup> Titi Anggraini, 'Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah', *Rumahpemilu.Org*, 2022, p. <https://rumahpemilu.org/akuntabilitas-pengisian-pe>; Ferry Kurnia Rizkiyansyah, 'Penjabat Kepala Daerah Di Tahun Pemilu 2024', *Sindonews.Com*, 2021, p. <https://nasional.sindonews.com/read/771405/18/penj>.

<sup>13</sup> Indriyani Astuti, 'Penujukkan Penjabat Di Daerah Otonomi Khusus Dan Istimewa Berpotensi Timbulkan Masalah', *Media Indonesia*, 2022.

diuraikan dalam Pasal 19 UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mengatur secara rinci sejumlah posisi yang memenuhi kriteria sebagai JPT madya dan JPT pratama. Dengan demikian, hanya terbatas pada jabatan-jabatan tertentu saja yang bisa mengisi posisi penjabat kepala daerah.

Penjabat kepala daerah yang diisi oleh aparatur sipil negara merupakan pengejawantahan dari sentralisasi, dimana seharusnya pasca demokrasi dan adanya pemilihan kepala daerah adalah cerminan desentralisasi. Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de*= lepas, dan *centrum*= pusat, sehingga desentralisasi dapat diterjemahkan sebagai melepaskan dari pusat. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat ditemukan bahwa yang dilepas atau diserahkan dari pusat berupa kewenangan yang semula merupakan tanggungjawabnya kepada daerah atau pemerintahan yang lebih rendah. Hal tersebut sama seperti yang dijelaskan oleh Brian C Smith bahwa konsep desentralisasi terletak distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi wilayah atau teritorial suatu negara, Smith pun menambahkan bahwa konsep desentralisasi berkaitan dengan besaran pelimpahan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authoriy*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hirarki secara geografis di negara.<sup>14</sup>

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif. Data yang ada dihubungkan satu sama lain melalui studi kepustakaan (*library research*), dikaji dan diinterpretasi dan dianalisis untuk selanjutnya ditarik kesimpulannya. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, konvensi internasional, perjanjian internasional, dan putusan-putusan pengadilan.<sup>15</sup> Sedangkan data melalui internet berupa artikel dan penelitian terdahulu juga studi kepustakaan dianalisa melalui studi dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>16</sup>

## C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Konsep Desentralisasi Asimetris Pada Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta

Dalam sejarah kenegaraan, konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep federasi asimetris yang dikembangkan oleh Charles Tarlton pada 1965.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Saiman, *Politik Perbatasan* (Malang: Inteligencia, 2017); Muhammad Idris Patarai, *Desentralisasi Pemerintahan Dalam Perspektif Pembangunan Politik Di Indonesia* (Makassar: De La Macca, 2016); Kardin M Simanjuntak, 'Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal Bina Praja*, 7.2 (2015), 111–30.

<sup>15</sup> C.F.G. Sunariyati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20* (Bandung: Alumni, 1994); Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 10th edn (Jakarta: Kencana, 2015).

<sup>16</sup> Sapta Murti Muhammad, 'Urgensi Otonomi Khusus Batam', *Rechtsvinding*, 1.April (2012), 75–92.

<sup>17</sup> Mujib Rahmat Khairul Muluk, 'Systematic Literature Review On Asymmetric Decentralization', *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 28.2 (2021), 96–105 <<https://doi.org/10.20476/jbb.v28i2.1036>>; Mudiwati Rahmatunnisa, Reginawanti Hindersah, and Tri Hanggono Achmad, 'Why Regions with Archipelagic Characteristics in Indonesia Also Need Asymmetric Decentralization?', *Jurnal Bina Praja*, 10.2 (2018), 251–61 <<https://doi.org/10.21787/jbp.10.2018.251-261>>.

Menurut Tillin,<sup>18</sup> terdapat dua jenis federasi asimetris, yaitu asimetris de facto dan de jure. Mengenai bentuk yang pertama mengacu pada perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya, dan bahasa, atau perbedaan otonomi, sistem keterwakilan, atau kewenangan yang timbul dari perbedaan karakteristik. Sementara untuk asimetris kedua, merupakan produk konstitusional yang sengaja dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam perkembangannya, konsep tersebut juga diadopsi oleh negara-negara berbentuk kesatuan namun dengan nama yang berbeda. Desentralisasi asimetris merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi yang sering digunakan oleh negara berbentuk negara kesatuan.<sup>19</sup> Desentralisasi asimetris adalah pemberlakuan transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara dan dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>20</sup> Jusuf Madubun, Haedar Akib dan Jasruddin menjelaskan: *Asymmetric decentralization is a form of decentralization that was developed from the concept of decentralization itself, to distinguish it from the symmetrical decentralization that has been in force in various countries.*<sup>21</sup> Maka dari penjelasan ini, desentralisasi asimetris memiliki tujuan khusus yaitu sebagai solusi atau alternatif dari konsep desentralisasi simetris yang dinilai kurang berhasil memberikan rasa adil atau menumbuhkan kemandirian daerah serta kesejahteraan daerah. Fakta bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat multikultural baik dari segi suku, budaya dan agama, maka tentu perlu ditinjau kembali penerapan desentralisasi simetris yang selama ini mayoritas masih digunakan dalam hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Seiring dengan berjalannya waktu, desentralisasi mengalami banyak mengalami perkembangan. Menurut Ni'matul Huda, sebagaimana dikutip oleh Rahman,<sup>22</sup> dan Hollenbeck<sup>23</sup> setidaknya terdapat 3 (tiga) bentuk, yaitu *pertama, political asymmetry*. Kebijakan *political asymmetry* ini diberikan untuk alasan non ekonomi dan alasan politik pada sebuah negara yang dimasyarakatnya terdapat unit lokal dengan kapasitas yang

---

<sup>18</sup> Prasetyo et al., 'Asymmetric Decentralization in Different Eras: Indonesia's Experience', in *ASEAN Academic Summit, 2022*, 1, 37–44

<sup>19</sup> John R. Hollenbeck and others, 'Asymmetry in Structural Adaptation: The Differential Impact of Centralizing Versus Decentralizing Team Decision-Making Structures', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 114.1 (2011), 64–74 <<https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2010.08.003>>; Gabriel Lele, 'Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia', *APP: Asian Politics and Policy*, 11.4 (2019), 544–65 <<https://doi.org/10.1111/aspp.12493>>.

<sup>20</sup> Hafiza Khaerina, 'Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris Antara Filipina Selatan Dan Indonesia', *Jurnal Prodi Peperangan Asimetris*, 3.2 (2017), 39–63; Triwahyuningsih, 'The Reviewing Concept of Asymmetric Decentralization in The Special Region of Yogyakarta', *Jurnal Daulat Hukum*, 4.3 (2021), 189 <<https://doi.org/10.30659/jdh.v4i3.17525>>.

<sup>21</sup> Jusuf Madubun, Haedar Akib, and Jasruddin, 'The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to The Island Areas', *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8.2 (2017), 209 <<https://doi.org/10.5901/mjss.2017.v8n2p209>>.

<sup>22</sup> Rahman, Faiz, 'Rasionalitas Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia', in *Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi*, 2018, pp. 46–56

<sup>23</sup> Adrian, Hanief, Rohmad Supriyadi, and Diah Lenggogeni, 'Asymmetric Policy Concept for Border Areas Development: Issues and Challenges', *IJPD: The Indonesian Journal of Planning and Development*, 2.2 (2017), 51 <<https://doi.org/10.14710/ijpd.2.2.51-61>>

berbeda. Sebagai contoh dari *political asymetry* yang terjadi di Indonesia adalah pengakuan Sultan Yogyakarta dan Adipati menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur tanpa melalui pemilihan umum, hak untuk membentuk partai politik lokal di Aceh, dan penegakkan syariat Islam di Aceh.<sup>24</sup> Kedua, *administrative asymetry*. Kebijakan ini dicapai melalui kesepakatan antara pusat dan daerah, dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal. Mengenai bentuk kedua ini,<sup>25</sup> menyebutkan bahwa pendirian lembaga adat yang dipimpin Wali Nanggroe di Aceh, dan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang terlibat dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur maupun dalam penyusunan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) merupakan bukti konkret pengimplementasiannya. Ketiga, *fiscal asymetry*. Pada konsep ini, daerah diberikan kewenangan dalam mengatur pendapatan daerah dan belanja daerah.<sup>26</sup> Implementasi dari konsep ini terlihat dari adanya Dana Otonomi Khusus dan Dana Alokasi Khusus dari Pemerintah terhadap beberapa daerah otonomi khusus yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan harapan, mampu membantu mengembangkan daerah yang memiliki otonomi khusus.<sup>27</sup>

Secara konstitusional, desentralisasi asimetris dapat diterapkan dengan merujuk pada Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah; (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selarasan berdasarkan undang-undang. Frasa “dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebenarnya menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Hal ini juga diperkuat dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Jumadi and Haunan Fachry Rohilie, ‘Asymmetric Decentralization and Paradigm Shift in the Development of Border Areas of Indonesia’, *International Journal of Arts and Social Science*, 5.7 (2022), 257–64.

<sup>25</sup> Jumadi and Haunan Fachry Rohilie, ‘Asymmetric Decentralization and Paradigm Shift in the Development of Border Areas of Indonesia’, *International Journal of Arts and Social Science*, 5.7 (2022), 257–64.

<sup>26</sup> Adissya Mega Christia and Budi Ispriyarso, ‘Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia’, *Law Reform*, 15.1 (2019), 149 <<https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>>.

<sup>27</sup> Annisa Cahyaningsih and Ardyanto Fitriady, ‘The Impact of Asymmetric Fiscal Decentralization on Education and Health Outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia’, *Economics and Sociology*, 12.2 (2019), 48–63 <<https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-2/3>>.

<sup>28</sup> Gunawan A Tauda, ‘Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia’, *Administrative Law and Governance Journal*, 1.4 (2018), 413–35 <<https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>>; Malicia Evendia and Ade Arif Firmansyah, ‘Legal Convergence

Berkaca pada sejarah, Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa, bentuk susunan pemerintahan Indonesia ditetapkan dengan undang-undang dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam negara yang bersifat istimewa. Rumusan yang demikian kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1965 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Meskipun secara tekstual rumusan Pasal 18 tersebut telah memperlihatkan pengakuan terhadap daerah-daerah dengan ciri khas tersendiri, namun demikian dalam pelaksanaannya terdapat dinamika perubahan politik hukum pemerintahan daerah, terutama dalam konteks otonomi daerah. Sebagai contoh, pada masa Orde Baru, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah dinyatakan bahwa hubungan pusat dengan daerah didasarkan pada tiga sistem yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Namun dalam penerapannya justru memperlihatkan bahwa pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat besar dan dominan terhadap pemerintah daerah, di mana segala sesuatu dalam negara diatur langsung oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya perlu melaksanakan yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat.<sup>29</sup>

Maka demikian, jika ditarik dari ketentuan tersebut di atas, maka politik hukum tentang desentralisasi yang digariskan Undang-Undang Dasar 1945 memberikan landasan konsitusional dengan penerapan desentralisasi asimetris yang menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal dan administrasi, namun tidak mesti seragam untuk semua wilayah negara dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Kemudian, dilihat dari aspek historis, Indonesia sebenarnya telah menjalankan kebijakan desentralisasi asimetris sejak diberlakukan *Desentralisatie Wet 1903* pada zaman Hindia Belanda, yang meskipun kecenderungannya mengarah pada sentralisasi, namun Pemerintah Hindia Belanda mengakui dan menghormati daerah-daerah istimewa dan otonom. Pada masa itu, dikelompokkan menjadi dua yaitu: *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* sebagai satuan daerah yang memiliki pemerintahan dengan karakter yang khusus atau istimewa.

Dalam praktik ketatanegaraan saat ini, Indonesia telah memberlakukan kebijakan desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Otonomi Khusus Papua, Otonomi Khusus Papua Barat, Kawasan Batam, dan daerah Perbatasan Kalimantan Utara.<sup>30</sup> Berbagai pertimbangan dalam menetapkan keistimewaan dan kekhususan daerah-daerah

---

in Building Asymmetric Decentralization Models for Accelerating Regional Development', in *Proceedings of the Universitas Lampung International Conference on Social Sciences (ULICoSS 2021)*, 2022, DCXXVIII, 596–603 <<https://doi.org/10.2991/assehr.k.220102.083>>.

<sup>29</sup> Prisca O Rumokoy, 'Politik Hukum Desentralisasi Fiskal Di Era Otonomi Daerah', XXI.3 (2013), 86.

<sup>30</sup> Faiz Rahman, 'Rasionalitas Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia', in *Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi*, 2018, pp. 46–56.

tersebut di antaranya: alasan konflik di daerah dengan pusat dan menguatnya tuntutan separatisme, pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta) sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, alasan sejarah dan budaya yang khusus dari suatu daerah; alasan daerah perbatasan teritorial dengan negara lain. Khusus untuk DKI Jakarta, kekhususan diberikan karena memiliki ciri tersendiri dan berbeda dengan Provinsi lainnya yang bersumber dari beban tugas, tanggung jawab, dan tantangan yang lebih kompleks. Kompleksitas permasalahan itu juga berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan negara, faktor luas, wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang tinggi dengan penataan wilayah, transportasi, komunikasi, dan faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab tantangan itu, maka sangat dirasakan pentingnya pemberian otonomi hanya pada lingkup provinsi agar dapat membina dan menumbuh kembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.<sup>31</sup>

Secara normatif, kekhususan Provinsi DKI Jakarta ditandai sejak tahun 1957 dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang dikenal menjadi 2 macam kota otonomi yaitu, Kotapraja Jakarta Raya yang berstatus daerah Tingkat I, Kotapraja yang berstatus tingkat II dan daerah Tingkat III. Kemudian, realisasinya pada tanggal 15 Januari 1960 ditetapkanlah Kotapraja Jakarta Raya sebagai daerah tingkat I dengan kepala daerahnya seorang Gubernur. Karena sifat yang khusus dari Kotapraja Jakarta Raya, maka berdasarkan ketetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 dibentuk menjadi Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya.<sup>32</sup> Kemudian pada tahun 1964 ditetapkanlah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.<sup>33</sup> Pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia.

Lantas bagaimana bentuk desentralisasi asimetris yang berlaku pada Provinsi DKI Jakarta saat? Menjawab hal ini, meskipun sebenarnya sebaiknya dirujuk berdasarkan sejarah periodenya, kita dapat melihat kekhususan yang dimiliki Provinsi DKI Jakarta pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007. Pasal 4 Undang-Undang ini menyatakan: *Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.* Hal tersebut diperkuat dengan Pasal 9 ayat (1) yang menegaskan: *Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi.*

---

<sup>31</sup> C.S.T. Kansil and Christine Kansil, S.T., *Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, 3rd edn (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

<sup>32</sup> Andhika Yudha Pratama, 'Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Reformasi, *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*', *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28.1 (2015), 8 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17977/jppkn.v28i1.5434>>.

<sup>33</sup> Edi Sedyawati, *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktora Sejarah dan Nilai-nilai Tradisional, Proyek inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986).



Meski tidak dapat disebut sebagai konsekuensi, namun dengan meletakkan otonomi Pemerintahan di tingkat Provinsi, maka hal ini jelas mempengaruhi pembagian wilayah dan susunan pemerintahan di DKI Jakarta. Pembagian wilayah di Provinsi DKI Jakarta ke dalam wilayah kabupaten/kota hanyalah bersifat administratif. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 menegaskan bahwa wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi. Sehingga menjadi jelas, karena otonominya terletak pada tingkat Provinsi, maka kota administrasi atau kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota atau bupati yang diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta. Adapun dari susunan pemerintahan, Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>34</sup> Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10: *Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.*

Dapat dikatakan, garis besar dari kekhususan yang dimiliki Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bermula dari otonominya yang terletak pada tingkat Provinsi sehingga konsekuensinya adalah pada pembagian wilayah, bentuk dan susunan pemerintahannya. Khusus pada susunan pemerintahannya, Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah dipilih secara langsung melalui pemilihan umum, sementara pemilukada untuk Bupati/Walikota ditunjuk oleh Gubernur. Akibatnya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem mayoritas bersyarat di mana pemenang yang ditetapkan memperoleh suara lebih dari 50%. Di daerah lain, kecuali Daerah Istimewa Yogyakarta, cukup mendapatkan suara mayoritas sederhana. Secara perspektif yuridis, sejak awal kemerdekaan sampai sekarang pengkhususan DKI Jakarta yang dicirikan dengan ditiadakannya wilayah administrasi adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI. Secara demikian, kehendak Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menghendaki otonomi sampai pada tingkat kabupaten/kota tidak pernah dilaksanakan oleh seluruh Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan DKI Jakarta, tetapi ketiadaan wilayah administrasi yang bersifat otonomi lebih didasarkan pada pertimbangan sosiologis dan politis.

## **2. Implementasi Desentralisasi Asimetris Pada Pengangkatan Penjabat Gubernur Provinsi DKI Jakarta**

Pada bagian ini, lebih dulu akan diulas mengenai Penjabat (PJ) Gubernur DKI Jakarta untuk kemudian setelah itu akan disandingkan dengan bahasan desentralisasi asimetris di DKI Jakarta terutama pada aspek implementasinya. Ketentuan mengenai Penjabat secara normatif merupakan jawaban dari ancaman kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, maka terdapat 271 kepala daerah yang akan habis masa jabatannya sehingga diperlukan suatu mekanisme

---

<sup>34</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Daerah Otonomi Khusus)* (Bandung: Refika Aditama, 2013).

untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut guna menghindari stagnasi pemerintahan daerah. Sebenarnya muncul pandangan yang menyatakan bahwa dengan pilkada serentak, yang akan mengakibatkan penundaan Pilkada tahun 2022 dan tahun 2023 tidak memiliki landasan kuat. Sebab jika yang dijadikan alasan adalah karena menghemat biaya, mengacu pada biaya pilkada serentak 2019 silam sebesar 25,59 Triliun rupiah. Berdasarkan data Kementerian Keuangan tahun 2014 dan 2019, biaya penyelenggaraan tahun 2019 hanya sebesar Rp. 25,59 Triliun.

Biaya ini belum termasuk biaya pengawasan (Rp 4,85 T) dan pengamanan (Rp 3,29 T) sehingga total biaya Rp 33,73 T. Alokasi anggaran untuk pengamanan dan pengawasan pada Pemilu 2019 juga meningkat dimana dana Pemilu 2014 untuk pengamanan hanya sebesar menjadi 1,7 triliun kemudian pada tahun 2019 naik menjadi 3,29 triliun. Kotak suara yang bermasalah di berbagai tempat juga menambah biaya transportasi di daerah karena sulitnya medan melewati sungai atau perairan di wilayah Indonesia. Selain itu, dana untuk pengawasan naik 1,18 triliun, dari 3,67 triliun menjadi 4,85 triliun berdasarkan data Biro Data Perencanaan KPU. Sayangnya, dana tambahan ini masih berputar pada pemilu konvensional tanpa solusi menggunakan teknologi penghitungan cepat seperti di Filipina. Mereka tidak membutuhkan penghitungan cepat, karena mesin penghitung suara bekerja ribuan surat suara dalam hitungan menit. Sedangkan Pemilu 2014 yang didahului oleh Pemilu Legislatif (DPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pilpres menghabiskan APBN sebesar Rp. 24.1T. Perbandingan Rp. 24,1 T pada tahun 2014 dan Rp33,73 T pada tahun 2019 menunjukkan bahwa pilkada serentak lebih murah tidak terbukti<sup>35</sup>

Terlepas dari pandangan itu, salah satu mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yaitu melalui penunjukan Penjabat (Pj) kepala daerah. Terdapat beberapa keadaan yang dapat menjadi dasar dilakukannya penunjukan Pj kepala daerah, namun khusus pada bahasan penelitian ini merujuk pada Pasal 201 ayat 9, 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Secara spesifik ketentuan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016: *Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.*" Kemudian pada ketentuan selanjutnya yaitu Pasal 174 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Presiden menetapkan penjabat gubernur dan Menteri Dalam Negeri menetapkan penjabat bupati/walikota. Selanjutnya pada Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) menjelaskan bahwa Penjabat (Pj) Gubernur berasal dari

---

<sup>35</sup> Sucipto, 'Pemilu 2019 Naik Anggaran 61 Persen', 2023.

jabatan pimpinan tinggi madya dan pejabat (Pj) Bupati/Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Berdasarkan ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa penunjukan Pejabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

Mekanisme penunjukan Pejabat (Pj) kepala daerah sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini sebenarnya menimbulkan polemik sebab didasari karena dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak melibatkan partisipasi masyarakat daerah dalam setiap proses tahapannya, sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan Pejabat tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dan syarat demokrasi yaitu adanya pemerintahan yang terbatas dan tidak bertindak secara sewenang-wenang dengan senantiasa menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan atau *government or rule by people*.<sup>36</sup> Selain itu, tidak adanya ketentuan teknis yang seharusnya dibuat melalui Peraturan Pemerintah untuk mengatur mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas terkait pengisian pejabat kepala daerah beserta batasan kewenangannya. Padahal, amanat Pasal 205C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, namun amanat itu tidak juga dilaksanakan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 misalnya, di dalam pertimbangan hukumnya memerintahkan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar penunjukan Pejabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Namun pada sisi lain, karena dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 tidak secara langsung dalam amar putusannya memerintahkan kepada pemerintah untuk membuat ketentuan teknis dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 melainkan hanya pada poin pertimbangannya, maka hal tersebut bukan dianggap sebagai perintah yang memaksa. Ramlan Surbakti menjelaskan, pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki daya ikat bagi pembentuk undang-undang atau pemerintah.

Sementara yang terpenting dari ketentuan tersebut, adalah adanya potensi inkonstitusional sebab dianggap bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*" Hal ini menjadi bahasan dalam Pengujian norma 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 di Mahkamah Konstitusi yang dimuat pada Putusan 15/PUU-XX/2022. Dalam permohonannya, para pemohon mendalilkan bahwa Pasal 201 Undang-Undang Nomor

---

<sup>36</sup> Topo Santoso and Ida Budiati, *Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

10 Tahun 2016 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan beberapa pertimbangan hukum yang digunakan untuk mempertimbangkan konstitusionalitas Pasal 201 tersebut, khususnya berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh Pejabat kepala daerah. Mahkamah menyatakan bahwa Pasal *a quo* merupakan dari aturan peralihan yang telah mengalami tiga kali perubahan. Bahwa penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 merupakan aturan yang bersifat transisional sehingga bersifat konstitusional. Secara rinci Mahkamah menjelaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUU-XX/2022 bahwa:<sup>37</sup>

“Keberadaan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 pada prinsipnya dimaksudkan untuk menuju pada kebijakan hukum Pilkada serentak nasional tahun 2014 karena telah ternyata masa jabatan kepala daerah tidak berakhir pada waktu yang sama sehingga perlu desain konstitusional yang dituangkan dalam materi muatan ketentuan peralihan agar dapat menghantarkan pada tujuan yang dimaksud. Oleh karenanya, berlakunya ketentuan peralihan tidak untuk selamanya namun bersifat transisional atau sementara dan sekali saja serta dengan memberi perlindungan hukum bagi pihak yang terdampak karena berlakunya kebijakan hukum pilkada serentak nasional tahun 2024. Jika masa jabatan kepala daerah tidak sampai 5 (lima) tahun sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 162 UU 10/2016 maka kepala daerah yang bersangkutan sebagai kepala daerah yang terdampak memperoleh kompensasi. Oleh karena itu pula jika masa jabatan kepala daerah tersebut pada akhirnya berkurang maka harus pula oleh ketentuan peralihan ditentukan pengaturan yang dapat menjamin tidak terjadinya kekosongan hukum.”

Kemudian, Mahkamah juga menyinggung desain penyelenggaraan Pilkada tahun 2024 yang mengakibatkan adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, sehingga dilakukan mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh Pejabat kepala daerah, Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan tersebut bukanlah permasalahan yang berkaitan dengan konstitusionalitas norma yang menjadi domain Mahkamah Konstitusi, namun merupakan kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy* yang menjadi wewenang dari pembentuk undang-undang. Sehingga dapat disimpulkan, Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dianggap tetap konstitusional menurut Mahkamah Konstitusi, demikian tertutup peluang untuk menilainya sebagai ketentuan yang inkonstitusional. Lantas, apakah ketentuan penunjukan Pejabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dapat diterapkan pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang notabenehnya memiliki kekhususan pada susunan pemerintahannya?

Seperti dijelaskan sebelumnya, kekhususan Pemerintah DKI Jakarta sebagai akomodasi dari desentralisasi asimetris. DKI Jakarta merupakan provinsi yang memiliki peraturan pemerintahan daerah yang berbeda. Perbedaan tersebut berkaitan dengan pengaturan struktur pemerintahan daerah dan juga dalam tatanan kepemimpinan daerah. Kekuasaan politik dan eksekutif di Jakarta terpusat pada jabatan seorang Gubernur, mengingat walikota atau bupati di Jakarta hanya memiliki fungsi administrasi dan berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Walikota administratif

---

<sup>37</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUU-XX/2022, 2022

merupakan bagian integral dari kekuasaan gubernur.<sup>38</sup> Atas alasan itulah Undang-Undang Pilkada di DKI Jakarta (Pilgub) berbeda dengan Undang-Undang Pilkada yang berlaku umum di Indonesia. Perihal Pilgub DKI Jakarta, pengaturannya integral dengan pengaturan pemerintah daerah DKI Jakarta, yaitu merujuk pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Undang-Undang tersebut salah satunya mengatur tentang Pilgub DKI Jakarta yang hanya bisa dua putaran jika salah satu pasangan calon yang maju tidak mendapat suara 50% + 1.<sup>39</sup> Hal tersebut ditegaskan pada Pasal 11:

1. Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.
2. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.

Dengan kata lain, besarnya kewenangan Gubernur DKI Jakarta beriringan dengan tata cara pemilihannya yang secara langsung memenuhi kehendak mayoritas masyarakat DKI Jakarta dibuktikan dengan adanya syarat kuantitatif yaitu harus mencapai 50% jumlah suara. Namun yang perlu ditegaskan bahwa kekhususan mengenai pemilihan yang harus mencapai 50% jumlah suara tersebut merupakan pengecualian, sementara selebihnya harus mengikuti ketentuan Undang-Undang Pilkada. Ini ditegaskan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007: "*Provinsi DKI Jakarta diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah dan pemilihan kepada daerah, kecuali hal-hal yang diatur sendiri dalam Undang-Undang ini.*" Karena itu, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, DKI Jakarta akan melaksanakan pemilihan serentak bersama dengan pemilihan Presiden, DPR/DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Bupati/Walikota pada tahun 2024. Sesuai dengan aturan, terdapat masa tunggu keserentakan pilkada Jakarta selama 2 tahun yaitu tahun 2022-2024 di mana kepemimpinannya harus dijabat oleh PJ Gubernur DKI Jakarta.

Maka, jika ditinjau dari aspek normatif, tidak ada pertentangan substansial norma antara kekhususan yang dimiliki DKI Jakarta terutama dari aspek pengangkatan PJ Gubernur DKI Jakarta, dengan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Sebab, sebagaimana ditentukan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, ketentuan penunjukan PJ Kepala Daerah bersifat transisional sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar yang mengatur Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Sekali lagi, karena hal tersebut hanya bersifat transisional dan sementara. Demikian juga putusan tersebut secara

---

<sup>38</sup> Baharudin, 'Konstitusi, Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut', *Masalah-Masalah Hukum*, 45.2 (2016), 85–92.

<sup>39</sup> Laurene Patricia, 'Krisis Demokrasi Akibat Pengangkatan Pejabat Gubernur DKI Jakarta Tanpa Suara Rakyat', *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7.1 (2023), 1469.

mutatis mutandis mengecualikan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang menyatakan: *“Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.”*

Meskipun secara normatif ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengannya, namun sebenarnya terdapat kekosongan hukum yang ditinggalkan akibat berlakunya ketentuan tersebut. Sebagaimana diketahui, dalam peraturan perundang-undangan, PJ Gubernur tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat defenitif. Misalnya ditentukan dalam Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang menegaskan batasan kewenangan bagi PJ Kepala Daerah di antara: (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. Batasan-batasan tersebut di atas, terdapat suatu pengecualian. Berdasarkan Pasal 132 A ayat (2), dijelaskan bahwa: *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.”* Dengan demikian, pada asalnya, PJ tidak memiliki kewenangan sampai kemudian mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Kemudian juga terdapat dalam Permenkum HAM Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa PJ kepala daerah memiliki kewenangan yang sama kecuali 5 aspek yaitu: (1) Kebijakan yang bersifat substansial yang berdampak pada anggaran; (2) Menetapkan keputusan yang bersifat substansial; (3) Menjatuhkan hukuman disiplin; (4) Memberikan penilaian kinerja terhadap pegawai; (5) Mengambil kebijakan yang mengikat lainnya. Dari ketentuan ini maka jelas, PJ Kepala Daerah hanya memiliki kewenangan administratif tanpa ada kaitannya dengan kewenangan eksekusi, terlebih pada bidang yang berkaitan dengan perubahan status hukum penggunaan anggaran, pembangunan dan kepegawaian. Sementara, pada sisi lain DKI Jakarta sebagai ibu kota negara akan selalu berhadapan dengan setidaknya lima isu utama yaitu pemerintahan, sosial masyarakat, ekonomi, kepegawaian, kewenangan khusus. Pada aspek ekonomi misalnya, DKI Jakarta merupakan pusat ekonomi nasional dengan sekitar 70 persen keuangan berputar. Status tersebut didukung dengan besarnya nominal APBD Provinsi DKI Jakarta yaitu sekitar 80 triliun. Besarnya APBD tersebut memberikan inisiatif Gubernur DKI untuk melakukan penerbitan obligasi daerah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur daerah melalui pembiayaan alternatif. Pemerintah DKI menyiapkan banyak proyek yang berpotensi dibiayai melalui obligasi daerah seperti Pulo Gebang, Pembangunan Rumah Susun, dan *Financial Management Assesment (FMA)*. Untuk mengelola setiap kegiatan yang berhubungan dengan obligasi daerah, pemerintah provinsi DKI Jakarta menyiapkan Unit Pengelola Keuangan untuk mengelola obligasi daerah. Dengan demikian kepala daerah berperan penting dalam penerbitan obligasi daerah. Jika dijabat oleh PJ, akan muncul pertentangan mengingat terdapat kesalahan dan konflik ke depan.

Selain penerbitan obligasi, eksistensi Plt juga sangat berkaitan dengan proyek pembangunan yang sifatnya multiyear. Provinsi DKI Jakarta memiliki beberapa proyek yang sifatnya multiyear seperti MRT, LRT, Air Bersih dan Pembangunan 7 (tujuh) ITF. Sebagai contoh, pembangunan MRT tahap II yang diawali dengan adanya loan antara Pemerintah Provinsi DKI dengan Jepang. Proses tersebut diawali dengan penandatanganan Pakta Integritas dan Komitmen keberlanjutan pembangunan. Pada saat itu, Pemerintah DKI Jakarta bukan hanya sebagai daerah otonom, melainkan juga memiliki entitas sebagai badan hukum. Konsekuensinya adalah apabila terdapat kesalahan atau gugatan beberapa tahun kedepan, maka yang akan dipanggil adalah pejabat yang melakukan perjanjian. Sehingga sangat riskan jika dalam aspek pembangunan strategis loan dilakukan oleh Plt, bukan oleh pejabat defenitif. Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa kepala daerah dengan hasil pemilihan (bukan diangkat secara administrative) lebih efektif untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik tingkat akar rumput.<sup>40</sup> Karena itu, sebaiknya sebelum diterapkan ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, telah dibuatkan ketentuan teknis terutama yang mengatur Pemerintahan DKI Jakarta agar tidak menimbulkan kerancuan sebagaimana dijelaskan di atas.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memang memiliki kekhususan yang dicirikan pada kewenangan besar yang dimiliki Gubernur. Undang-Undang 29 Tahun 2007 bahkan menempatkan Walikota dan Bupati di DKI Jakarta hanya sebagai pelaksana administratif. Dengan berlakunya Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menghendaki agar pergantian Gubernur defenitif DKI Jakarta disamakan dengan daerah lain sebenarnya dapat diterapkan serupa sebab kekhususan DKI Jakarta tidak secara rinci mengatur pengisian Pejabat (PJ) sehingga ketentuan teknisnya merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Adapun jika yang diperdebatkan mengenai konstitusionalitas dari Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan bahwa tidak terdapat pertentangan antara norma dari Pasal 201 terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar sebab pada substansinya Pasal 201 hanya bersifat sementara dan transisional sehingga tidak tetap. Maka, tidak dapat dikatakan bahwa terdapat sisi inkonstitusional pada penerapan Pasal 201 terhadap pengangkatan PJ Gubernur DKI Jakarta.

#### REFERENSI

Alma'arif, and Megandaru W. Kawuryan, 'Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur Dan Pejabat Pelaksana', *JIIIP*:

---

<sup>40</sup> Alma'arif and Megandaru W. Kawuryan, 'Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur Dan Pejabat Pelaksana', *JIIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6.1 (2021), 73–85 <<https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>>.

- Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6.1 (2021), 73–85  
<<https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>>
- Anggraini, Titi, 'Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah', *Rumahpemilu.Org*, 2022, p. <https://rumahpemilu.org/akuntabilitas-pengisian-pe>
- Astuti, Indriyani, 'Penujukkan Penjabat Di Daerah Otonomi Khusus Dan Istimewa Berpotensi Timbulkan Masalah', *Media Indonesia*, 2022
- Baharudin, 'Konstitusi, Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut', *Masalah-Masalah Hukum*, 45.2 (2016), 85–92
- Basyari, Iqbal, and Dian Dewi Purnamasari, *Pemilu 'Lima Kotak' Tinggal Setahun Lagi* (Jakarta, 2023) <<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/02/13/pemilu-lima-kotak-tinggal-setahun-lagi>>
- Cahyaningsih, Annisa, and Ardyanto Fitriady, 'The Impact of Asymmetric Fiscal Decentralization on Education and Health Outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia', *Economics and Sociology*, 12.2 (2019), 48–63  
<<https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-2/3>>
- Christia, Adissya Mega, and Budi Ispriyarso, 'Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia', *Law Reform*, 15.1 (2019), 149 <<https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>>
- Evendia, Malicia, and Ade Arif Firmansyah, 'Legal Convergence in Building Asymmetric Decentralization Models for Accelerating Regional Development', in *Proceedings of the Universitas Lampung International Conference on Social Sciences (ULICoSS 2021)*, 2022, DCXXVIII, 596–603  
<<https://doi.org/10.2991/assehr.k.220102.083>>
- Haris, Syamsudin, Ramlan Surbakti, Ikrar Nusa Bhakti, Saldi Isra, Kuskridho Ambardi, Nico Harjanto, and others, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, ed. by Syamsuddin Haris, I (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016)
- Hartono, C.F.G. Sunariyati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20* (Bandung: Alumni, 1994)
- Hollenbeck, John R., Aleksander P.J. Ellis, Stephen E. Humphrey, Adela S. Garza, and Daniel R. Ilgen, 'Asymmetry in Structural Adaptation: The Differential Impact of Centralizing Versus Decentralizing Team Decision-Making Structures', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 114.1 (2011), 64–74  
<<https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2010.08.003>>
- Jumadi, and Haunan Fachry Rohilie, 'Asymmetric Decentralization and Paradigm Shift in the Development of Border Areas of Indonesia', *International Journal of Arts and Social Science*, 5.7 (2022), 257–64
- Kansil, C.S.T., and Christine Kansil, S.T., *Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, 3rd edn (Jakarta: Sinar Grafika, 2008)
- Khaerina, Hafiza, 'Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris Antara Filipina Selatan Dan Indonesia', *Jurnal Prodi Peperangan Asimetris*, 3.2 (2017), 39–63



- Konstitusi, Mahkamah, 'Pemilu Secara Serentak Bertujuan Menguatkan Sistem Presidensial', *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2022 <<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18772>>
- — —, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUU-XX/2022* (Indonesia: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2022), p. 48
- Lele, Gabriel, 'Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia', *APP: Asian Politics and Policy*, 11.4 (2019), 544–65 <<https://doi.org/10.1111/aspp.12493>>
- Madubun, Jusuf, Haedar Akib, and Jasruddin, 'The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to The Island Areas', *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8.2 (2017), 209 <<https://doi.org/10.5901/mjss.2017.v8n2p209>>
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, 10th edn (Jakarta: Kencana, 2015)
- Muhammad, Sapta Murti, 'Urgensi Otonomi Khusus Batam', *Rechtsvinding*, 1.April (2012), 75–92
- Muluk, Mujib Rahmat Khairul, 'Systematic Literature Review On Asymmetric Decentralization', *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 28.2 (2021), 96–105 <<https://doi.org/10.20476/jbb.v28i2.1036>>
- Patarai, Muhammad Idris, *Desentralisasi Pemerintahan Dalam Perspektif Pembangunan Politik Di Indonesia* (Makassar: De La Macca, 2016)
- Patricia, Laurene, 'Krisis Demokrasi Akibat Pengangkatan Pejabat Gubernur DKI Jakarta Tanpa Suara Rakyat', *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7.1 (2023), 1469
- Perludem, *Konstitusionalitas Pemilu Lima Kotak Dan Beban Kerja Penyelenggara Ad Hoc* (Jakarta, 2021) <<https://perludem.org/tag/pemilu-lima-kotak/>>
- Prasetyo, Andik K. D., Jusuf Madubun, Didin Halim, Andi Aco Agus, and Andi Muhammad Rivai, 'Asymmetric Decentralization in Different Eras : Indonesia ' s Experience', in *ASEAN Academic Summit, 2022*, 1, 37–44
- Pratama, Andhika Yudha, 'Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Reformasi', *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28.1 (2015), 8 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17977/jppkn.v28i1.5434>>
- Rahman, Faiz, 'Rasionalitas Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia', in *Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi*, 2018, pp. 46–56
- Rahmatunnisa, Mudiwati, Reginawanti Hindersah, and Tri Hanggono Achmad, 'Why Regions with Archipelagic Characteristics in Indonesia Also Need Asymmetric Decentralization?', *Jurnal Bina Praja*, 10.2 (2018), 251–61 <<https://doi.org/10.21787/jbp.10.2018.251-261>>
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia, 'Penjabat Kepala Daerah Di Tahun Pemilu 2024',

- Sindonews.Com*, 2021, p. <https://nasional.sindonews.com/read/771405/18/penj>
- Rumokoy, Prisca O, 'Politik Hukum Desentralisasi Fiskal Di Era Otonomi Daerah', XXI.3 (2013), 86
- Saiman, *Politik Perbatasan* (Malang: Inteligencia, 2017)
- Santoso, Topo, and Ida Budiati, *Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)
- Sedyawati, Edi, *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktora Sejarah dan Nilai-nilai Tradisional, Proyek inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986)
- Sesung, Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Daerah Otonomi Khusus)* (Bandung: Refika Aditama, 2013)
- Simanjuntak, Kardin M, 'Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal Bina Praja*, 7.2 (2015), 111–30
- Sucipto, 'Pemilu 2019 Naik Anggaran 61 Persen', 2023
- Tauda, Gunawan A, 'Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia', *Administrative Law and Governance Journal*, 1.4 (2018), 413–35 <<https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>>
- Triwahyuningsih, 'The Reviewing Concept of Asymmetric Decentralization in The Special Region of Yogyakarta', *Jurnal Daulat Hukum*, 4.3 (2021), 189 <<https://doi.org/10.30659/jdh.v4i3.17525>>
- Wawan Ichmanuddin; Aisah Putri Budiatri; Dini Suryani; Atika Nur Kusumaningtyas; Dian Aulia; Khanisa; Nyimas Latifah Letty Aziz; Pandu Yuhsina Adaba, Sarah Nuraini Siregar; Yusuf Maulana, *Menuju Pemilu Serentak Yang Efektif Dan Demokratis, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)*, 2020, 1 <[www.politik.lipi.go.id](http://www.politik.lipi.go.id)>