

# KEDUDUKAN HUKUM PENUNJUKAN APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI PENGGANTI KEPALA DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 67/PUU-XIX/2021 20 APRIL 2021

*(Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region Of Region  
Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/PUU-XIX/2021 April 20, 2021)*

**Halimah Humayrah Tuanaya**

Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Pamulang  
Jalan Puspitek, Serpong, Kota Tangerang Selatan, Banten – Indonesia  
Email: dosen01416@unpam.ac.id

Naskah diterima: 24 Juni 2022; revisi: 23 Agustus 2022; disetujui: 28 Agustus 2022

## ABSTRAK

Penunjukan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya di tahun 2022 dan 2023, baik Gubernur, Bupati atau Walikota pada dasarnya merupakan sisi pragmatis Pemerintah Pusat dalam mengakomodir beberapa aspek. Kebijakan tersebut disahkan dalam rentang waktu hingga dilantiknya kepala daerah terpilih hasil pilkada serentak 2024. Tujuan dari penelitian ini ingin mengetahui kedudukan hukum ASN sebagai pengganti kepala daerah dalam otonomi daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor NO. 67/PUU-XIX/2021. Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder. Bahan pustaka meliputi bahan-bahan hukum. Sehingga pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan konseptual dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan atau pengisian jabatan kepala daerah. Bahan-bahan hukum tersebut meliputi: (1) bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan dan (2) bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan persoalan yang sedang dibahas, di antaranya: (1) Bagaimana landasan yuridis masa jabatan kepala daerah? dan (2) Bagaimana dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67 Tahun 2021 terkait Pengisian Kekosongan Masa Jabatan Kepala Daerah. Hasil dari penelitian ini, di antaranya: (1) Masa jabatan kepala daerah berdasarkan ketentuan pemilihan adalah dengan jangka waktu 5 tahun. Namun Mahkamah Konstitusi serta pemangku kepentingan mengabaikan ketentuan tersebut dengan dalil pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 di dalam Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 dan (2) Kedudukan hukum penunjukan pengganti kepala daerah yang habis masa jabatannya pasca Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 agar tetap dilakukan dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

**Kata Kunci:** penunjukan pengganti kepala daerah, masa jabatan, pilkada serentak

## ABSTRACT

*The appointment of State Civil Apparatus (ASN) as a replacement for Regional Heads whose terms of office have ended in 2022 and 2023, whether Governors, Regents or Mayors are basically the pragmatic side of the Central Government in accommodating several aspects. The policy was ratified within the time span until the inauguration of the elected regional heads resulting from the 2024 simultaneous regional elections. The purpose of this study was to determine the legal position of ASN as a substitute for regional heads in regional autonomy after the Constitutional Court's decision Number NO. 67/PUU-XIX/2021. This research method is normative legal research conducted by conducting research on library materials or secondary data. Library materials include legal materials. So the approach taken is a conceptual approach by referring to the laws and regulations relating to the election or filling of regional head positions. These legal materials include: (1) primary legal materials, namely statutory regulations and court decisions and (2) secondary legal materials in the form of books and journals related to the issues being discussed, including: (1) How the juridical basis for the term of office of the regional head? And (2) What is the impact of the decision of the Constitutional Court Number 67 of 2021 regarding the Filling of Vacancies in the Term of Office of Regional Heads. The results of this study include: (1) The term of office of the regional head based on the provisions of the election is for a period of 5 years. However, the Constitutional Court and other stakeholders ignored this provision with the argument that the implementation of the 2024 simultaneous local elections in the Constitutional Court's Decision No. 67/PUU-XIX/2021 and (2) The legal position of appointing a replacement for a regional head whose term of office has expired after the Constitutional Court's Decision No. 67/PUU-XIX/2021 in order to continue to be carried out within the scope of the meaning of "democratic" as regulated in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution.*

**Keywords:** appointment of substitute regional head, term of office, simultaneous regional head election

## A. PENDAHULUAN

Perumusan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), menerangkan bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 adalah implementasi Pancasila. Merupakan norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus merupakan cita hukum (*recht idee*) negara Republik Indonesia.<sup>1</sup> Sistem demokrasi merupakan amanat Undang-undang Dasar 1945 yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2).

Kommarudin Hidayat dan Azyumardi Azzra menulis ulang penilaian beberapa ahli hukum tentang demokrasi. Joseph. A. Schmeter menerangkan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional (*institution masterplan*) dalam hal mencapai keputusan-keputusan politik. Para individu mendapatkan porsi kekuasaan untuk menentukan metode-metode perjuangan yang kompetitif atas suara rakyat. Phillipe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menguraikan bahwa demokrasi sebagai suatu pemerintahan yang sistematis. Pemerintah dibebankan tanggung jawab terhadap tindakan-tindakan pada wilayah kewarganegaraan, yang berlaku tidak langsung melalui kompetisi dan bekerjasama dengan para wakil-wakil (*parliament*) yang terpilih.<sup>2</sup> Walzer sebagaimana dipaparkan kembali oleh Hendra Nurtjahjo menyatakan bahwa yang memerintah dalam demokrasi

adalah orang yang *de facto* memenangkan kompetisi atas persetujuan besar rakyat (*majority people vote*). Inilah satu-satunya cara memperoleh dan melegitimasi kekuasaan dalam demokrasi.<sup>3</sup>

Demokrasi sebagai hierarki tertinggi yang mendasari keputusan tepat dalam kerangka kerja nasional. Keberadaan otonomi dalam menentukan kebijakan merupakan pengurangan otoritas yang sentralistik terkait menentukan hubungan berskala nasional dan internasional. Otonomi daerah diselenggarakan bukan hanya atas kepentingan untuk desentralisasi pemerintah pusat, juga untuk perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dimaksudkan untuk revitalisasi di berbagai sektor. Konsep tersebut diharapkan agar daerah merancang upaya pembangunan sesuai dengan kebutuhannya sendiri. Otonomi mengembangkan demokrasi langsung pada arus bawah dan menjamin pembangunan yang stabil di daerah.<sup>4</sup> Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) merupakan gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang kuantitasnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.<sup>5</sup>

Otonomi mencakup kemampuan untuk bernegosiasi, mempertimbangkan, dan memiliki determinasi melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik untuk

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 236.

<sup>2</sup> Kommarudin Hidayat, Azyumardi Azzra, Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, (Jakarta: ICCE, 2006), hlm. 131.

<sup>3</sup> Hendra Nurtjahjo, Filsafat Demokrasi, (Jakarta: Bumi Aksara – Edisi The Politic, 2006), hlm. 44.

<sup>4</sup> Abdul Aziz dan David Arnold, Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia, (Yogyakarta: Pustaka Amanah, 2003), hlm. 95.

<sup>5</sup> Muhammad Koesnoe, Musyawarah dalam Buku Masalah Kenegaraan, diedit oleh Miriam Budiarjo, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 66.

mencapai demokrasi atau kebaikan umum. Pembangunan yang demokratis merupakan pembangunan nasional yang berdasarkan aspirasi masyarakat, oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat (*by the people for the people*).<sup>6</sup> ).<sup>7</sup> Semangat demokratisasi tersebut dapat terlihat mulai dari kehendak rakyat untuk menentukan pemimpinnya di daerah (kepala daerah) yang dilakukan secara demokratis sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Makna demokratis sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dimaknai dengan dua pendapat/pandangan yang berbeda berdasarkan risalah proses pembahasan ketentuan pemilihan kepala daerah saat amandemen UUD 1945, yaitu: pendapat pertama menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan pendapat kedua menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>8</sup> Sampai saat ini, rakyat Indonesia masih menghendaki agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

Demokratisasi juga dilakukan terhadap pembatasan masa jabatan kepala daerah. Dalam hal ini, masa jabatan kepala daerah dapat merujuk pada ketentuan Pasal 162 Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 10/2016) dan Pasal 60 UU No. 23/2014, yang narasi pasal-pasal nya:

Pasal 162 UU No. 10/2016:

- (1) Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (2) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (3) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (3) Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

Pasal 60 UU No. 23/2014:

Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Penjelasan Pasal 60 :

Yang dimaksud dengan "dalam jabatan yang sama" dalam ketentuan ini adalah jabatan bupati sama dengan jabatan wali kota.

<sup>6</sup> Mardiasmo, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta: Andi, 2004), hlm. 65.

<sup>7</sup> Mardiasmo, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta: Andi, 2004), hlm. 65.

<sup>8</sup> Ali Marwan, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013", Jurnal Legislasi Indonesia, 2016, hlm. 227-228

Manakala masa jabatan Kepala Daerah (Bupati/Wali Kota dan Gubernur) berakhir dan terjadi kekosongan, maka Pemerintah diberi kewenangan untuk menunjuk Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mengisi kekosongan jabatan itu sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. Pasal 201 ayat (7) UU No. 10/2016:

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024.

Uraian di atas setidaknya menunjukkan dua hal, di antaranya: pertama, masa jabatan kepala daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah 5 (lima) tahun dan kedua, untuk kepala daerah yang terpilih pada hasil pemilihan kepala daerah tahun 2020, masa jabatannya sampai dengan tahun 2024 atau hanya 4 (empat) tahun.

Namun karena adanya pandemi Covid-19 maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Pengganti Undang-undang (PERPPU) 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang. Pada perkembangannya Perppu No. 2 tahun 2020 tersebut disahkan menjadi Undang-undang No. 6 tahun 2020 tentang Penetapan PERPPU No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang (UU No. 6/2020). Dalam faktanya yang harusnya Pasal 201 ayat (7) UU No. 10/2016 dilaksanakan

tahun 2020, oleh Pasal 201A UU No. 6/2020 dibatalkan:

- (1) *Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1).*
- (2) *Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020.*
- (3) *Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.*

Pemilihan umum tahun 2019 yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 7/2017 merupakan penyelenggaraan pemilihan umum serentak pertama yang menggabungkan pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum serentak ini dilatarbelakangi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013. Penyelenggaraan pemilu serentak ini dianggap akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat Selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilu serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif secara serentak akan lebih efisien, sehingga

pembiayaan penyelenggaraan bisa lebih menghemat uang negara.<sup>9</sup>

Penyelenggaraan pemilihan umum serentak tahun 2019 secara umum memang dapat dikatakan berlangsung dengan lancar. Setidaknya menurut Ketua KPU RI Arief Budiman, ada tiga poin penting keberhasilan dan kesuksesan pelaksanaan pemilu serentak 2019, yang pertama adalah efisiensi pengadaan logistik mencapai 40,1%, kedua partisipasi masyarakat mencapai 82,15%, dan yang ketiga jumlah sengketa di Mahkamah Konstitusi menurun dari jumlah perkara teregister 260 dikabulkan hanya 12 sengketa.<sup>10</sup> Fenomena pelaksanaan pemilihan serentak bukan hanya terjadi dalam konteks pemilu, namun juga terjadi dalam konteks pemilihan kepala daerah. Dalam hal ini sejak tahun 2015, telah dilaksanakan pilkada langsung secara serentak di 269 wilayah. Pilkada serentak tahun 2015 ini merupakan pilkada serentak transisional tahap pertama dari tiga tahap pilkada serentak "transisional" sebelum pilkada serentak secara nasional yang direncanakan berlangsung pada 2024. Dua tahap pilkada serentak "transisional" berikutnya adalah Pilkada serentak 2017 yang berlangsung di 101 wilayah, yakni tujuh propinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota; dan Pilkada serentak 2018 yang diselenggarakan di 171 wilayah yang mencakup 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota<sup>11</sup> Implikasi dari skema pelaksanaan pilkada serentak tersebut

telah menimbulkan beberapa problem, di antaranya: kekosongan jabatan kepala daerah di beberapa daerah dan pengurangan masa jabatan kepala daerah karena mengikuti alur pilkada serentak.

Selain itu dalam hal ASN yang di tunjuk sebagai Pejabat (PJ) tidak kapabel dan tidak memiliki kemampuan *leadership* yang mumpuni untuk mengisi kekosongan jabatan dalam menunggu skema pilkada serentak, misalnya memimpin daerah seperti Papua atau wilayah lain yang punya karakteristik tersendiri, ini bisa memicu masalah baru. Karena itu, memperpanjang masa jabatan Kepala Daerah yang merupakan hasil dari pemilihan rakyat daerahnya tersebut, lebih efektif dan efisien. Kontradiktif dengan menunjuk atau mengangkat pejabat ASN alias pegawai negeri (*appointed*) yang nyata-nyata bukan hasil pemilihan rakyat. Apa lagi dalam waktu yang lama berbilang tahun, bahkan ada yang hampir 3 tahun.<sup>12</sup> Bahwa Kepala Daerah *incumbent* dipilih langsung oleh rakyat daerahnya, merupakan indikasi *majority people vote* sebagai konkretisasi asas demokrasi. Ketika Kepala Daerah tersebut digantikan oleh yang tidak *majority people vote*, maka terdapat beberapa variabel yang tidak terpenuhi dalam kepemimpinan daerah khusus seperti Aceh, Yogyakarta, Papua. ASN memiliki panduan meningkatkan kinerjanya dalam beradaptasi pada jabatan barunya. Arismunandar, *et. al* mendeskripsikan

<sup>9</sup> Achmad Edi Subianto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai pembaharuan Demokrasi Indonesia", Jurnal Konstitusi, 2020, hlm. 367-368.

<sup>10</sup> KPU Tulungagung, "Tiga Keberhasilan Pemilu Serentak 2019", <https://kpu-tulungagungkab.go.id/2019/09/26/tiga-keberhasilan-pemilu-serentak-2019/> diakses pada tanggal 18 Juni 2022.

<sup>11</sup> Pengantar Buku Dinamika Politik Pilkada Serentak oleh Syamsudin Haris, 2017, Jakarta: Sekretariat Jendral DPR RI.

<sup>12</sup> Djohermansyah sebagaimana dikutip dalam artikel "i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah", <https://www.itworks.id/48331/i-otda-kembali-bahas-perpanjangan-masa-jabatan-kepala-daerah.html>, diakses 22 Juni 2022.

kinerja adalah hasil yang dicapai dari yang diinginkan oleh organisasi. Tiga fungsi kinerja adalah pertama kapasitas melakukan yang berhubungan dengan derajat proses individu antara tugas dengan keahlian, kemampuan, pengetahuan, dan pengalaman. Kedua ialah kesempatan melakukan yang berkaitan dengan ketersediaan teknologi. Ketiga ialah kerelaan melakukan yang berhubungan dengan hasrat dan menggunakan usaha mencapai kinerja.<sup>13</sup>

Terkait dengan perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah, maka perlu mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/PUU-XIX/2021 (Putusan MK No. 67) tanggal 20 April 2021. Bahwa secara garis besar, Para Pemohon yakni Bartolomeus Mirip selaku Pemohon I dan Makbul Mubarak selaku Pemohon II mengajukan Petitem:

- 1 Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
- 2 Menyatakan ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU No. 10/2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang tidak dimaknai, masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan Tahun 2020 adalah selama 5 (lima) tahun atau menjabat selama 5 (lima) Tahun sejak dilakukan pelantikan;
- 3 Menyatakan frasa "pada bulan November 2024" di dalam Pasal 201 ayat (8) UU No. 10/2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang tidak dimaknai, "pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota waktunya dilaksanakan sesuai dengan akhir masa jabatan masing-masing";

- 4 Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; Atau, bilamana Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).<sup>14</sup>

Dalam Putusannya, *judex jurist* MK memberikan keputusannya terhadap permohonan Para Pemohon dengan amar putusan:

*Mengadili:*

*Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.*

Bahwa Para Pemohon berdalil berlakunya Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 10/2016 potensial merugikan kepentingan para Pemohon. Bagi Pemohon I, kerugian konstitusional potensial terjadi manakala pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Intan Jaya dilaksanakan pada bulan November 2024. Berarti Pemohon I baru dapat mencalonkan lagi sebagai calon Bupati setelah 7 (tujuh) dan harus menunggu lagi selama 2 (dua) tahun setelah masa jabatan Bupati yang terpilih dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Intan Jaya Tahun 2017 berakhir pada tahun ini, yaitu tahun 2022. Selanjutnya, sekaligus

<sup>13</sup> Arismunandar, M. F., dan Khair, H., "Pengaruh Kompensasi, Analisis Jabatan Dan Pola Pengembangan Karir Terhadap Kinerja Karyawan Pada Divisi Electrical and Mechanical Facility PT. Angkasa Pura II (Persero)", Jurnal Ilmiah Magister Manajemen, 2020, hlm. 273.

<sup>14</sup> Putusan MK 67/PUU-XIX/2021 [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8453\\_1650435155.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8453_1650435155.pdf) diakses pada tanggal 19 Juni 2022.

sebagai masyarakat Intan Jaya, Pemohon I yang mempunyai hak untuk memilih juga dirugikan karena ketentuan tersebut juga memberikan implikasi pada kekosongan masa jabatan Bupati dan Wakil Bupati Intan Jaya selama 2 (dua) tahun. Padahal daerah Intan Jaya sendiri dari sisi sosial politik hingga saat ini masih merupakan daerah konflik yang harus dipimpin oleh kepala daerah definitif dan terpilih melalui sebuah proses pemilihan agar memiliki legitimasi politik untuk memimpin daerah. Kosongnya jabatan Bupati dan pengisiannya akan diisi oleh pejabat Bupati justru akan membuat daerah Pemohon I menjadi tidak efektif dan tidak dapat diharapkan dapat menyelesaikan konflik karena yang memimpin tidak memiliki ikatan emosional dengan masyarakat yang dipimpinnya dan belum tentu mengenal wilayah yang akan dipimpinnya; Maka memperhatikan uraian-uraian landasan yuridis di atas, terjadi pergeseran terhadap nilai-nilai demokratis dalam perpanjangan masa jabatan kepala daerah pasca Putusan MK dimaksud.<sup>15</sup>

Bahwa Pemohon II merasa hak konstitusionalnya dirugikan karena sebagai pemilih pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 kepala daerah pilihannya hanya akan menjabat selama kurang 4 (empat) tahun, karena keterlambatan waktu pelantikan sesuai ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU 10/2016. Suara dan pilihan Pemohon II dinilai berbeda oleh negara, karena dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya, khususnya yang menyelenggarakan pemilihan pada Tahun

2017 dan Tahun 2018 Bupati dan Wakil Bupati terpilih menjabat selama 5 (lima) tahun;<sup>16</sup>

Penunjukan ASN sebagai pengganti Kepala Daerah hanya dilegitimasi secara yuridis, tidak dengan legitimasi sosial sebagai ciri demokrasi. Legitimasi sosial dimaksud adalah bahwa Kepala Daerah yang digantikan sebelumnya dipilih oleh konstituen atau rakyat daerah yang bersangkutan. Ketika ASN pengganti menjabat dikhawatirkan terdapat variabel-variabel yang tidak dapat dipenuhi. Perlunya kajian yuridis dan kritis dalam menyikapi dan mencermati adanya pergeseran nilai demokratis pasca Putusan MK dimaksud. Kajian dan kritis ini perlu dilakukan mengingat sisi pragmatis pembuat Undang-undang (*the law makers*) yang mengensampingkan asas demokrasi sebagaimana amanat konstitusi.

## B. METODE PENELITIAN

Data jurnal ini dilakukan dengan normative kajian pustaka. Penelitian hukum normative adalah prosedur penelitian ilmiah untuk memperoleh kebenaran dilandasi logika keilmuan baik kekhususan sisi normatifnya. Sisi normatif di sini tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja.<sup>17</sup> Penelitian hukum adalah penelitian normatif namun tidak limitatif pada hukum positifis. Dalam hal ini penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder. Bahan pustaka meliputi bahan-bahan hukum. Sehingga pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan konseptual dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan atau pengisian

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 22.

<sup>16</sup> Ibid, hlm. 22.

<sup>17</sup> Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, (Malang: Bayumedia, 2013), hlm. 57.

jabatan kepala daerah. Bahan-bahan hukum tersebut meliputi: (1) bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan dan (2) bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan persoalan yang sedang dibahas.

Norma tidak hanya diartikan sebagai hukum positif atau *lex scripta* yaitu aturan yang dibuat oleh para politisi yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan oleh John Austin atau pun aturan yang dibuat oleh penguasa sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen.<sup>18</sup> Maka penelitian hukum berupaya menjawab atas kebenaran koherensi dalam hal aturan hukum yang selaras dengan norma hukum, norma hukum mengenai kewajiban dan sanksi selaras dengan prinsip hukum, yang akhirnya tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum. Oleh karenanya norma juga diartikan sebagai pedoman perilaku. Jurnal ini akan menjawab permasalahan yang mengemuka berdasarkan pemaparan latar belakang: 1) Bagaimana landasan yuridis masa jabatan kepala daerah?, dan 2) Bagaimana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67 Tahun 2021 Terkait Pengisian Kekosongan Masa Jabatan Kepala Daerah?.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Landasan Yuridis Masa Jabatan Kepala Daerah

Masa jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 162 Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 10/2016) dan Pasal 60 UU No. 23/2014, yang narasi pasal-pasal nya:

Pasal 162 UU No. 10/2016:

- (1) Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (2) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (3) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (3) Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

Pasal 60 UU No. 23/2014:

Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Penjelasan Pasal 60 :

Yang dimaksud dengan "dalam jabatan yang sama" dalam ketentuan ini adalah jabatan bupati sama dengan jabatan wali kota.

Manakala masa jabatan Kepala Daerah (Bupati/Wali Kota dan Gubernur) berakhir dan terjadi kekosongan, maka

<sup>18</sup> Peter Mahmud, Penelitian Hukum, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), hlm. 42-56.



Pemerintah diberi kewenangan untuk menunjuk Aparatur Sipil Negara untuk mengisi kekosongan jabatan itu sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. Pasal 201 ayat (8) Undang-undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7/2017):

Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

Pemilihan umum merupakan wujud demokrasi yang disepakati secara bersama-sama para komponen bangsa dengan harapan menghadirkan kebaikan bagi para komponen bangsa itu sendiri:

*In a democracy policy choice is social or collective choice inasmuch as (a) it is choice over issues that govern the collective, and (b) it is choice collectively made.*<sup>19</sup> (dalam demokrasi kebijakan dalam memilih adalah dilakukan oleh social atau sekumpulan orang sebagaimana dalam (a) hal tersebut merupakan pilihan atas permasalahan yang memerintahkan atas sekumpulan orang, dan (b) hal tersebut merupakan pilihan yang disepakati bersama).

## 2 Pergeseran Asas Demokrasi dalam Putusan MK No. 67 Tahun 2021 Terkait Penunjukan Aparatur Sipil Negara Pengganti Kepala Daerah

Konstitusi Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah, terungkap bahwa fungsi pemerintah daerah berfungsi dalam pembangunan dan pemerintahan negara:

- a. Pasal 18 ayat (2), Pemerintah Daerah (Pemda) Propinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus mandiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan,
- b. Pasal 18 ayat (5), Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan undang-undang,
- c. Pasal 18 ayat (6), Pemda berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>20</sup>

Dalam hal penentuan kepala daerah, bahwa menurut konsiderans Putusan MK No. 67/2021 maka yang dimaksud dengan "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 adalah tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan yang lain dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.<sup>21</sup> Bahwa *judex jurist* juga berpendapat bahwa penunjukan ASN pengganti Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya diperbolehkan dengan memperhatikan ASN tersebut harus mampu beradaptasi terhadap kekhususan daerah yang akan dipimpinya, sebagaimana konsideransi *judex jurist*:

Bahwa pengaturan adanya penjabat gubernur/bupati/walikota untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang

<sup>19</sup> Birch, Sarah, *Electoral Malpractice – Comparative Politics*, (New York: Oxford University, 2011), hlm. 15.

<sup>20</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah – Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 6-7.

<sup>21</sup> Loc.cit., Putusan MK No. 67, hlm. 27-28.

pemilihannya ditunda sampai dengan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024 telah diatur dalam Pasal 201 ayat (9) sampai dengan ayat (11) UU 10/2016. Berdasarkan norma a quo, maka untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, akan diangkat penjabat gubernur/bupati/walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan hasil Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Untuk itu telah ditentukan pengisian Penjabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan Penjabat Bupati atau Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama;

[3.14.2] Bahwa di era otonomi daerah saat ini, kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sangat besar dalam mengambil keputusan pemerintahan sehingga kepala daerah memegang peran dan posisi sentral dalam memajukan daerahnya. Kepemimpinan kepala daerah dalam birokrasi memegang peran penting untuk menciptakan governance yang kuat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial. Oleh karenanya, keberhasilan suatu pemerintah daerah di dalam menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan oleh pemimpinnya. Dalam doktrin universal hukum ketatanegaraan, pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara dan administrasi negara. Tanpa adanya pejabat yang mengisi jabatan, maka fungsi dari jabatan tersebut tidak dapat dijalankan. Berdasarkan hal tersebut, maka pengisian jabatan kepala daerah yang kosong merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka menjamin tetap terpenuhinya pelayanan publik dan tercapainya kesejahteraan masyarakat di daerah. Berbagai instrumen hukum juga telah mengakomodir adanya pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kosong, mulai dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perangkat hukum tersebut juga telah diaplikasikan dalam praktik pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah selama ini. Justru dengan adanya pengisian jabatan kepala daerah yang kosong tersebut, hak warga negara untuk mendapatkan layanan publik akan tetap terakomodir serta stabilitas politik dan keamanan daerah akan tetap terjaga. Sementara itu, terkait dengan kekhawatiran para Pemohon terhadap penjabat kepala daerah tidak memiliki legitimasi politik untuk memimpin suatu daerah, Mahkamah mempertimbangkan bahwa legitimasi dalam konteks penjabat kepala daerah diturunkan dari amanat atau perintah undang-undang [vide Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016]. Oleh karena itu, meskipun secara terbatas makna legitimasi artinya memperoleh dukungan langsung dari pemilih, namun dalam perspektif yang luas, legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dengan demikian, dalam hal untuk mengisi penjabat kepala daerah yang merupakan keniscayaan untuk mengisi jabatan pada masa transisional dan sepanjang penjabat yang ditunjuk adalah yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan mungkin dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik, maka Mahkamah berpendapat pengisian penjabat kepala daerah tersebut dapat dibenarkan;

[3.14.3] Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan

kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh pejabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan pejabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah maupun yang definitif. Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas dalil para Pemohon yang menyatakan norma Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945 karena dengan adanya pengunduran waktu pemilihan menyebabkan adanya jabatan kepala daerah yang kosong dan diisi oleh pejabat yang tidak memiliki legitimasi politik untuk memimpin suatu daerah adalah tidak beralasan menurut hukum.

Mencermati hal tersebut *judex jurist* pada dasarnya menyetujui adanya demokrasi atas penunjukan ASN sebagai pengganti Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya.

Hanya saja desain demokrasi pengertiannya diartikan luas (*extensive*) tidak hanya melalui mekanisme pemilihan langsung (*majority people vote*). *Judex jurist* menegaskan bahwa pengertian desain demokratis tidak hanya melulu tentang *majority people vote*, namun juga menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai amanat Pasal 18B ayat (1) Konstitusi. Namun demikian, terdapat beberapa catatan perihal pengangkatan ASN sebagai pengganti Kepala Daerah.

Josep Riwo Kaho sebagaimana dikutip Yoyon Bahtiar Irianto mengutarakan bahwa otonomi daerah merupakan suatu keperluan yang mendesak dikarenakan:

- a. Merujuk sudut politik permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang menimbulkan tirani,
- b. Merujuk bidang politik, desentralisasi sebagai tindakan pendemokrasian dalam hal menarik rakyat ikut serta aktivitas pemerintahan dan melatih diri mengimplementasikan hak-hak demokrasi,
- c. Merujuk dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, adalah efisiensi pemerintahan terkait penentuan skala prioritas yang diperlukan daerah,
- d. Merujuk dari kultural, desentralisasi diperlukan guna adanya perhatian utama disematkan pada kekhususan daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan dan historis,
- e. Merujuk dari pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan agar pemerintah

daerah tersebut berkontribusi maksimal pembangunan di daerahnya.<sup>22</sup>

Dalam hal ASN yang di tunjuk sebagai Pejabat (PJ) tidak kapabel dan tidak memiliki kemampuan *leadership* yang mumpuni, apalagi memimpin daerah seperti Papua atau wilayah lain yang punya karakteristik tersendiri, ini bisa memicu masalah baru. Karena itu, memperpanjang masa jabatan Kepala Daerah yang merupakan hasil dari pemilihan rakyat daerahnya tersebut, lebih efektif dan efisien. Kontradiktif dengan menunjuk atau mengangkat pejabat ASN alias pegawai negeri (*appointed*) yang nyata-nyata bukan hasil pemilihan rakyat. Apa lagi dalam waktu yang lama berbilang tahun, bahkan ada yang hampir 3 tahun.<sup>23</sup> Bahwa Kepala Daerah yang *incumbent* dipilih langsung oleh rakyat daerahnya, merupakan indikasi *majority people vote* sebagai konkretisasi asas demokrasi. Ketika Kepala Daerah tersebut digantikan oleh yang tidak *majority people vote*, maka terdapat beberapa variable yang tidak terpenuhi dalam kepemimpinan daerah khusus seperti Aceh, Yogyakarta, Papua. ASN memiliki panduan meningkatkan kinerjanya dalam beradaptasi pada jabatan barunya. Arismunandar, *et. al*/mendeskripsikan kinerja adalah hasil yang dicapai dari yang diinginkan oleh organisasi. Tiga fungsi kinerja adalah pertama kapasitas melakukan yang berhubungan dengan derajat proses individu antara tugas dengan keahlian, kemampuan,

pengetahuan dan pengalaman. Kedua ialah kesempatan melakukan yang berkaitan dengan ketersediaan teknologi. Ketiga ialah kerelaan melakukan yang berhubungan dengan hasrat dan menggunakan usaha mencapai kinerja.<sup>24</sup>

Di era reformasi saat ini, kehendak untuk senantiasa melakukan demokratisasi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara selalu dilakukan, termasuk mewujudkan pemilihan kepala daerah secara langsung. Presiden Indonesia 2004-2014 Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa kehendak rakyat saat ini adalah pelaksanaan pilkada langsung.<sup>25</sup> Namun dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka pengisiannya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dalam konteks kedaulatan rakyat, pejabat kepala daerah lebih dikehendaki dari hasil pemilihan yang secara langsung dilakukan oleh rakyat. Misalnya memperpanjang masa jabatan kepala daerah terpilih dari periode sebelumnya seperti halnya di Papua Barat, menurut survei i-OTDA yang dilakukan di Papua Barat dengan responden dari berbagai elemen masyarakat, termasuk adat, kepala suku, unsur pegawai dan lainnya, 90% menginginkan agar untuk mengisi kekosongan itu dilakukan perpanjangan masa jabatan dari pejabat yang ada sekarang. Artinya mereka menolak untuk dilakukan penunjukan PJ/ASN penunjukan sebagai pengganti kepala daerah yang telah habis masa jabatannya.<sup>26</sup> Kedaulatan rakyat

<sup>22</sup> Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan Konsep, Teori dan Model*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 21.

<sup>23</sup> Loc.cit., Djohermansyah, diakses 22 Juni 2022.

<sup>24</sup> Loc.cit., Arismunandar, M. F, dan Khair, H., hlm. 273.

<sup>25</sup> <https://lifestyle.kompas.com/read/2014/12/10/14275991/SBY.Ingatkan.Pilkada.Langsung.adalah.Kehendak.Rakyat> diunduh pada 29 Agustus 2022

<sup>26</sup> Op.cit., DjohermDaerah, diakses 22 Juni 2022.

(*people sovereignty*) adalah salah satu ciri negara demokratis. Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut negara sebagai organisasi masyarakat paling besar.<sup>27</sup>

J. Kristiadi mengemukakan bahwa Pejabat ASN sebagai pengangkatan yang tidak berpengalaman memimpin untuk daerah rawan konflik seperti Papua Barat, akan gagal dan justru memicu keamanan daerah seperti di Papua Barat yang masih sering terjadi gangguan keamanan. Pengangkatan PJ juga bisa merusak suasana kebatinan masyarakat di daerah. Pengangkatan ASN pengganti Kepala Daerah merupakan indikasi kemunduran dari sebuah demokrasi karena penunjukan atau pengangkatan PJ dari ASN pusat rawan terjadi kendali sentralistik. Apalagi menghadapi pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah serentak 2024.<sup>28</sup> Selain dipengaruhi rendahnya akuntabilitas penyelenggara terhadap rakyat, regulasi masalah kedaulatan rakyat menghambat terlaksananya mekanisme *checks and balances*. Kebutuhan akan proses *checks and balances* dalam struktur ketatanegaraan antar lembaga negara untuk saling mengawasi dan mengimbangi menjadi penentu keharmonisan pemerintahan.<sup>29</sup>

Azyumardi Azra menjelaskan bahwa terdapat empat deskripsi menyangkut pelaksanaan asas demokrasi dalam penunjukan ASN sebagai pengganti Kepala Daerah:

- 1 Pengunduran masa Pilkada dari 2022 dan 2023 menjadi serentak pada 2024 merupakan kemunduran demokrasi. Supaya tidak ada kekosongan masa jabatan, sebelum habis masa jabatan harusnya dilakukan pemilihan,
- 2 Solusi mengangkat PJ ASN juga dinilai rawan dan dapat menimbulkan problem sosial seperti potensi adanya konflik kepentingan pejabat pemerintahan di Papua dengan Undang-undang Otonomi Khususnya, seharusnya dilakukan hari pemilihan (*election day*). Hal tersebut perlu dilakukan agar mengeliminir Kepala Daerah yang hasil *majority people vote* tetap terjaga sebagai perwujudan demokrasi kedaerahan.
- 3 Penunjukan PJ ASN akan menghilangkan kedaulatan masyarakat (*social sovereignty*) karena ini berarti diambil oleh pemerintah pusat.
- 4 Penunjukan PJ ASN tidak punya legitimasi yang kuat dari DPRD dan masyarakat. Pejabat ASN juga dikhawatirkan punya kepentingan politik pusat yang tidak mengaspirasikan kepentingan masyarakat daerah.<sup>30</sup>

Ketika suatu manipulasi pemilihan umum secara sistematis terjadi dan diketahui oleh masyarakat, maka yang terjadi berikutnya adalah krisis kepercayaan masyarakat kepada para kandidat bahkan para kandidat yang jujur sekalipun akan sulit meraih kesuksesan

<sup>27</sup> Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain, (Malang: Nusa Media, 2007), hlm. 28.

<sup>28</sup> Op.cit., J. Kristiadi sebagaimana dikutip dalam artikel i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah.

<sup>29</sup> Kurnia Saleh, Catatan Negara Hukum Demokratis, (Bogor: Guepedia, 2020), hlm. 15.

<sup>30</sup> Op cit., Azyumardi Azra sebagaimana dikutip dalam artikel i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah.

politiknya karena manipulasi pemilihan umum tersebut:

*When the systematic manipulation of elections is known in a state, this will also affect the self-selection of candidates. Those who are honest will be less inclined to pursue political careers if they know from the outset that it will be difficult – or even impossible – to succeed in such a career without engaging in corrupt activities.*<sup>31</sup> (Ketika manipulasi pemilihan umum diketahui terjadi di suatu negara, maka hal ini akan mempengaruhi pula pemilihan-diri sendiri dari para kandidat. Bagi mereka yang jujur akan cenderung dalam mengejar karir politiknya jika diketahui mereka berasal dari sejak awal jujur maka akan sulit – atau bahkan mustahil – untuk meraih kesuksesan dalam karir politiknya tanpa berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang korup).

Margarito Kamis menilai bahwa pada pengangkatan jabatan ASN sebagai pengganti Kepala Daerah melanggar konstitusi UUD 1945 Pasal 18 ayat (4). Di mana gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, wali kota/wakil wali kota dipilih secara demokratis atau *majority people vote* di daerahnya masing-masing. Selain dipilih langsung seharusnya peran DPRD dapat dioptimalkan daripada mengangkat ASN sebagai Kepala Daerah.<sup>32</sup> Sistem Demokrasi modern saat ini terklasifikasi menjadi tiga domain yakni negara, pasar, dan masyarakat. Ketiganya harus berimbang karena negara tidak boleh lebih dominan, yang mengakibatkan terkungkungnya demokrasi oleh dikte penguasa negara yang melahirkan otoritarianisme.<sup>33</sup>

Terkait periodisasi dan lama masa jabatan kepala daerah tidak diatur di dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Tetapi diatur di dalam Undang-undang No. 23 tahun 2014 Pemerintah Daerah. Dalam UU No. 10/2016 tertulis bahwa masa jabatan kepala daerah lima tahun sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Prinsipnya seseorang jadi kepala daerah hanya boleh dua periode. Masa jabatan per periode lima tahun. sebagai perbandingan, pada 1999, masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil pemilu 1997, juga mengalami masa terpotong tiga tahun. Pemilihan Umum (Pemilu) pasca jatuhnya rezim orde baru, Pemilu dipercepat ke tahun 1999. Logika hukumnya adalah jika masa jabatan kepala daerah hasil pilihan rakyat bisa diperpendek, maka tentu ada yang bisa pula diperpanjang, karena adanya penataan kebijakan pilkada serentak nasional. Bagi yang masa jabatannya diperpendek diberikan kompensasi, seperti gajinya tetap dibayarkan untuk jangka waktu lima tahun. Sedangkan bagi mereka yang diperpanjang diberikan bonus tambahan uang pensiun.<sup>34</sup>

Pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah di wilayah berstatus otonomi khusus/istimewa (otsus), berlaku peluang perpanjangan masa jabatan karena memiliki undang-undang tersendiri. Penunjukan/pengangkatan ASN dalam waktu yang lama,

<sup>31</sup> Donatella della Porta dan Vannuci, *Corrupt Exchanges – Actors, Resources, and Mechanism and Political Corruption*, (English: Aldine Transaction; 1st edition, 1999), hlm. 18.

<sup>32</sup> Loc.cit., Margarito Kamis, sebagaimana dikutip dalam artikel i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi – Cetakan Ketiga*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2015), hlm. 132-134.

<sup>34</sup> Loc.cit., Djohermansyah sebagaimana dikutip dalam artikel i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah.

memiliki risiko ASN tersebut mengabaikan kekhususan di daerah-daerah otsus/istimewa. Seperti di Aceh, untuk menjadi Gubernur salah satu syaratnya yakni bisa mengaji alQur'an dan ada dukungan dari partai politik lokal. Di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, untuk menjadi pemenang pemilihan gubernur harus didukung suara lima puluh persen plus satu, artinya pemenang dengan *simple majority* yang berbeda dengan pilkada di daerah lain di Indonesia. Berbeda lagi dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana yang menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah Sultan dan Pakualam yang bertakhta. Artinya gubernur dan wakil gubernur berasal dari keturunan Kasultanan Kraton. Paling timur Indonesia, ada Papua/Papua Barat, di mana syarat untuk menjadi gubernur/wakil gubernur harus dari Orang Asli Papua (OAP). Bila tidak dipenuhi syarat itu, maka akan ditolak oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural masyarakat papua. Lebih-lebih lagi gejolak konflik di Papua belum reda. Apabila penunjukan ASN sebagai pengganti Kepala daerah incumbent hasil demokrasi kedaerahannya tetap dilaksanakan, maka perlu dilakukan revisi undang-undangnya untuk mengakomodir perpanjangan masa jabatan kepala daerahnya tersebut. Menilik sejarah empiris pemerintahan, bahwa pernah ada konvensi perpanjangan masa jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sultan Hamengkubuwono X sebanyak dua kali. Konvensi tersebut terjadi sejak tahun 2008 hingga 2011 selama tiga tahun melalui Keputusan Presiden Nomor 86/P Tahun 2008. Konvensi berikutnya sejak tahun 2011 sampai dengan 2012 selama satu tahun melalui

Keppres Nomor 55/P Tahun 2011. Dasar perpanjangan tersebut dilandasi Pemerintah bersama DPR sedang menyusun Undang-undang keistimewaan Yogyakarta yang belum selesai. Hingga kemudian disahkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur lengkap mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (KDIY).<sup>35</sup>

#### D. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa kesimpulan yang dibangun berdasarkan pada analisis putusan Mahkamah No. 67/PUU-XIX/2021, di antaranya: (1) Masa jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 162 Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 10/2016) dan Pasal 60 UU No. 23/2014 dengan jangka waktu 5 tahun. Namun Mahkamah Konstitusi serta pemangku kepentingan mengabaikan ketentuan tersebut dengan dalil pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 di dalam Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 dan (2) Kedudukan hukum penunjukan pengganti kepala daerah yang habis masa jabatannya pasca Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 agar tetap dilakukan dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme

<sup>35</sup> *Ibid.*

dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Saran, Penulis menyarankan dua saran. Pertama ialah bahwa perlu adanya peranan DPRD dalam penunjukan ASN pengganti Kepala Daerah. Hal ini perlu dilakukan untuk menghadirkan legitimasi sosial sebagai perwujudan demokrasi bagi ASN yang ditunjuk sebagai pengganti Kepala Daerah. Saran kedua ialah pembuat undang-undang seharusnya memperhatikan penafsiran historis sebelum mengesahkan suatu *lex scripta*, penafsiran historis tidak tercermin dalam penunjukan ASN pengganti Kepala Daerah.

Rekomendasi, Penulis merekomendasi dua hal. Rekomendasi pertama ialah perlunya suatu Peraturan Presiden yang mengakomodir ketentuan pertimbangan DPRD dalam penunjukan ASN pengganti Kepala Daerah. Perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah dari sisi empiris dan penafsiran historis terbukti pernah dilakukan, maka perlu dilakukan revisi oleh Presiden dan DPR guna menafsirkan historis atas perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah dimaksud dalam waktu berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi – Cetakan Ketiga*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

Aziz, Abdul dan Arnold, David, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia*, (Yogyakarta: Pustaka Amanah, 2003).

Birch, Sarah, *Electoral Malpractice – Comparative Politics*, (New York: Oxford University, 2011), hlm. 15.

Hidayat, Kommarudin dan Azzra, Azyumardi, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE, 2006).

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2013).

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Irianto, Yoyon Bahtiar, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan Konsep, Teori dan Model*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).

Koesnoe, Muhammad, *Musyawaharah dalam Buku Masalah Kenegaraan, diedit oleh Miriam Budiarmo*, (Jakarta: Gramedia, 1982).

Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005).

Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2004).

Nurtjahjo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara – Edisi *The Politic*, 2006).

Porta, Donatella Della dan Vannuci, *Corrupt Exchanges – Actors, Resources, and Mechanism and Political Corruption - 1st Edition*, (English: Aldine Transaction, 1999).

Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, (Malang: Nusa Media, 2007),

Rahayu, Ani Sri, *Pengantar Pemerintahan Daerah – Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

Ramadian Azfil, et.al., *Manajemen Strategi Pengembangan Aparatur Negara*, (Kota Malang: Ahlimedia Press, 2021).

Ruhpina, Said, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, (Mataram: Universitas Mataram Pers, 2005).

Saleh, Kurnia, *Catatan Negara Hukum Demokratis*, (Bogor: Guepedia, 2020).

### Jurnal

Arismunandar, M. F., & Khair, H., *Pengaruh Kompensasi, Analisis Jabatan Dan Pola Pengembangan Karir Terhadap Kinerja Karyawan Pada Divisi Electrical and Mechanical*



*Facility PT. Angkasa Pura II (Persero)*, Jurnal Ilmiah Magister Manajemen, 2020.

### Internet

KPU Tulungagung, "Tiga Keberhasilan Pemilu Serentak 2019", <https://kpu-tulungagungkab.go.id/2019/09/26/tiga-keberhasilan-pemilu-serentak-2019/>

Putusan MK 67/PUU-XIX/2021, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8453\\_1650435155.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8453_1650435155.pdf)

i-OTDA Kembali Bahas Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah, <https://www.itworks.id/48331/i-otda-kembali-bahas-perpanjangan-masa-jabatan-kepala-daerah.html>.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar tahun 1945 dan Amandemen tahun 2002.

Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang No. 6 tahun 2020 tentang Penetapan PERPPU No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.