

KONSTITUSIONALITAS PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF PASAL 18 AYAT (4) UUD NRI 1945

Efron Lasa Yahuda¹, Tomy Michael²
efronyahuda@gmail.com¹, tomy@untag-sby.ac.id²
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Penunjukan Penjabat (Pj) kepala daerah oleh Pemerintah Pusat menjadi isu hukum terkait konstitusionalitas Pj tersebut. Problematika muncul terkait konstitusionalitas penunjukan jabatan kepala daerah ini, khususnya dalam kaitannya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Mekanisme penunjukan Pj tidak secara spesifik disebutkan dalam UUD NRI 1945, sehingga pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No.4/2023 tentang Penjabat untuk mengatur secara spesifik terkait penunjukan Pj kepala daerah tersebut. Kekosongan jabatan kepala daerah tersebut terjadi karena pilkada serentak 2024, konsekuensi dari pilkada serentak tersebut adalah pilkada tahun 2022 dan tahun 2023 ditiadakan. Dari penjelasan diatas, penelitian ini bertujuan menganalisis konstitusionalitas penunjukan Pj Kepala Daerah yang diatur pada Pasal 201 ayat (9) UU No. 6/2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, dengan frasa “dipilih secara demokratis”. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yang menempatkan hukum sebagai bangunan sistem norma hukum. Sistem norma hukum yang dibangun adalah mengenai prinsip, norma, aturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kesepakatan, dan doktrin hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penunjukan Pj Kepala Daerah oleh pemerintah pusat untuk mengisi jabatan kepala tersebut secara normatif memenuhi persyaratan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 6/2020 tentang Pilkada. Namun, penunjukan Pj Kepala daerah tersebut secara materil dan substansial telah melanggar prinsip-prinsip konstitusionalisme, yaitu negara hukum dan negara demokrasi, serta otonomi daerah yang tercantum dalam UUD NRI 1945.

Kata Kunci: Penjabat, Konstitusionalitas, Kepala Daerah, UUD NRI 1945.

PENDAHULUAN

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pemerintahan dijalankan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat dikepalai oleh presiden dan wakil presiden dibantu oleh para menteri sedangkan pemerintah daerah dijalankan oleh kepala daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam sistem pemerintahan daerah, kepala daerah menjalankan tugas yang ditetapkan oleh undang-undang dan tugas yang diberikan oleh otonomi daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memiliki asas otonomi yang luas dan negara kesatuan yang berdasarkan demokrasi.

Penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (pilkada), khususnya pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan upaya pemerintah untuk menjalankan desentralisasi kekuasaan secara demokratis. Desentralisasi merupakan wujud politik pemerintah pusat dengan melakukan pemencaran kekuasaan yang menyebabkan diperlukannya sosok pimpinan eksekutif di daerah sebagai perwakilan pemerintah pusat yang dipilih secara demokratis oleh rakyat.

Daerah otonom harus dapat mandiri sehingga dapat memahami kebijakan nasional yang berjalan, dan pemerintah pusat harus mendorong potensi daerah terutama sumber daya manusianya. Sebab, jika kondisi daerah otonom buruk, hal itu pasti akan berdampak pada

kelangsungan hidup daerah otonom yang bermartabat.

Dalam struktur herarki hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Pasal 18 UUD NRI 1945 hanya mengatur pemilihan pejabat politik di tingkat daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menentukan bahwa prosedur pengisian jabatan kepala daerah dengan frasa “...dipilih secara demokratis”. Sehingga penunjukan Penjabat (Pj) kepala daerah oleh Pemerintah Pusat menjadi isu hukum terkait konstitusionalitas Pj tersebut, menjelang pemungutan suara serentak nasional November 2024. Problematika muncul terkait konstitusionalitas pengisian jabatan kepala daerah ini, khususnya dalam kaitannya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Dalam Pasal 201 ayat (9) UU No. 6/2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berbunyi “...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”, sehingga memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk mengikat Pj Kepala Daerah, penunjukan Pj kepala daerah tersebut diperlukan untuk mengisi kekosongan jabatan serta menjaga stabilitas pemerintahan daerah. Namun Penunjukan Pj kepala daerah dianggap bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, mengamankan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Penyelenggaraan pemungutan suara serentak nasional pada bulan November 2024 melahirkan implikasi hukum yang serius karena menimbulkan kekosongan kekuasaan di pemerintahan daerah. Kekosongan jabatan kepala daerah terjadi karena dihapusnya pilkada 2022 dan 2023 yang mengakibatkan sebagian besar daerah dari tingkat provinsi hingga kabupaten dan kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Sehingga mengharuskan pemerintah pusat melakukan pengangkatan Pj kepala daerah untuk mengisi jabatan tersebut.

Berdasarkan UU No.6/2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, kekosongan jabatan Kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terjadi menurut Pasal 173 yaitu, pertama meninggal dunia, kedua permintaan sendiri, dan ketiga diberhentikan. Konstitusionalitas terkait penunjukan Pj kepala daerah dipertanyakan karena kekosongan jabatan kepala daerah terjadi bukan karena hal yang disebutkan diatas, tetapi karena masa jabatan kepala daerah berakhir sebelum pemungutan suara nasional serentak 2024 mendatang.

Penulis kemudian melakukan penelitian hukum normatif tentang masalah ini karena perlu adanya peninjauan kembali akademis untuk menemukan jawaban tentang konstitusionalitas penunjukan Pj Kepala Daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai bangunan sistem norma hukum, sistem norma hukum yang dibangun adalah mengenai prinsip, norma, aturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kesepakatan, dan doktrin hukum. Fokus penelitian hukum ini untuk menganalisis aturan hukum, mengkaji pertentangan norma atau konflik norma, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum tersebut. Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual (Marzuki, 2005).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Penunjukan Pj Kepala Daerah

Ada beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk mengisi jabatan kepala daerah

pada masa transisi pilkada serentak nasional 2024: penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs), dan penjabat kepala daerah (Pj). Apabila masa jabatan kepala daerah definitif selesai dan kepala daerah tersebut tidak memiliki cuti kampanye, istilah "Penjabat" (Pj) digunakan untuk menunjuk pejabat pengganti.

Menurut Pasal 201 UU 6/2020, jabatan kepala daerah akan diisi oleh Penjabat (Pj) hingga kepala daerah baru dilantik. Oleh karena itu, sebelum pilkada serentak, terutama pilkada serentak 2024, istilah yang digunakan untuk mengisi jabatan kepala daerah adalah Pj.

Pasal 201 UU No. 6/2020 menetapkan prosedur untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah melalui penunjukan Pj kepala daerah. Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU No. 6/2020 berfungsi sebagai referensi atau dasar hukum bagi tindakan yang diambil oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota yang masa jabatan mereka berakhir pada tahun 2022 dan 2023 karena penundaan karena.

Pemerintah pusat memilih untuk menunjuk PJ kepala daerah untuk mencegah kekosongan jabatan. Ada 101 kepala daerah yang masa jabatan mereka akan berakhir pada tahun 2022, termasuk 7 gubernur, 76 bupati, dan 18 walikota. Namun, pada tahun 2023, 170 kepala daerah, terdiri dari 18 gubernur, 115 bupati, dan 38 walikota, akan diangkat sebagai pengganti oleh Pj kepala daerah.

Dalam keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, MK menyarankan pembuatan undang-undang atau peraturan pelaksana terkait penunjukan Pj kepala daerah, sehingga pemerintah pusat melalui Mendagri mengeluarkan peraturan pelaksana terkait penunjukan Pj kepala daerah yang termuat dalam Permendagri No.4/2023 tentang Penjabat. Dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri No.4/2023 menyebutkan "pengusulan Pj Gubernur dilakukan oleh, Menteri dan DPRD melalui ketua DPRD Provinsi", dari pasal tersebut dapat disimpulkan keterlibatan publik atau rakyat secara langsung bahwa proses penunjukan Pj tidak melibatkan publik.

Konstitusionalitas Penunjukan Pj Kepala Daerah

Konstitusionalitas mengacu pada kesesuaian suatu norma hukum dengan konstitusi. Konstitusionalitas memiliki peran penting dalam menjaga supremasi hukum dan demokrasi. Konstitusi merupakan norma hukum fundamental yang memuat norma-norma dasar negara, termasuk struktur dan fungsi pemerintahan, hak asasi manusia, dan pembagian kekuasaan. Istilah "konstitusi" berasal dari bahasa Latin, dari kata "jus" atau "ius", yang berarti "hukum atau prinsip" (Asshiddiqie, 2005).

Konstitusionalitas menurut Black's Law Dictionary adalah istilah hukum yang merujuk pada kesesuaian suatu tindakan, hukum, atau peraturan dengan konstitusi. Konstitusionalitas menjadi pertanyaan utama apakah suatu tindakan atau hukum yang diuji sesuai dengan prinsip-prinsip dan ketentuan yang tercantum dalam konstitusi suatu negara. Jika suatu tindakan atau hukum dianggap sesuai dengan konstitusi, maka dapat dikatakan konstitusional. Namun, jika tidak sesuai dengan konstitusi, tindakan tersebut dapat dinyatakan tidak sah atau tidak konstitusional oleh MK yang memiliki kewenangan memutuskan perkara tersebut. Dengan demikian, konstitusionalitas adalah konsep kunci dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara pemerintah dan hak-hak individu dalam suatu negara berdasarkan kerangka hukum yang ditetapkan oleh konstitusi.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, penunjukan Pj kepala daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat melalui Mendagri. Sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, partisipasi rakyat dalam hal ini terabaikan. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dan bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Keterlibatan partisipasi rakyat merupakan prinsip pelaksanaan otonomi daerah menurut konstitusi.

Terkait penunjukan Pj kepala daerah, hingga saat ini belum ditemukan norma hukum yang memuat atau mewajibkan keterlibatan partisipasi rakyat dalam proses penunjukan Pj kepala daerah tersebut. Partisipasi politik dari rakyat adalah hak konstitusional yang harus ikut ambil bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pemenuhan nilai-nilai kedaulatan rakyat yang ideal menurut konstitusi.

Mekanisme penunjukan Pj Kepala Daerah membutuhkan dasar hukum atau pedoman yuridis yang tidak hanya cukup berpedoman pada Pasal 201 UU No. 6/2020 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun, juga diperlukan sistem peraturan pelaksana yang lebih koperensif, terintegrasi, lengkap, dan menyeluruh yang mencakup mekanisme, standar, wewenang, tugas, dan fungsi Pj Kepala Daerah. Oleh karena itu, perangkat hukum, seperti peraturan pemerintah atau peraturan pelaksana, sangat penting untuk menunjuk Pj Kepala Daerah yang berkualitas, kredibel, dan memahami masalah rakyat di daerah dan mampu memberikan solusi yang realistis.

Berdasarkan putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 pemerintah pusat melalui Mendagri mengeluarkan peraturan pelaksana terkait penunjukan Pj kepala daerah yang termuat dalam Permendagri No.4/2023 Tentang Penjabat. Namun substansi dari permendagri tersebut masih kurang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung, sehingga dianggap bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan “Kedaulatan berada di tangan rakyat...”, bahwa wewenang untuk memerintah harus melalui persetujuan rakyat itu sendiri. Oleh sebab itu kedaulatan rakyat menjadi penting bagi pemerintahan daerah dalam prinsip kedaulatan rakyat menjadi alasan bagi rakyat untuk patuh kepada pemerintah sebagai konsekuensi dari persetujuan yang diberikan. Pemerintahan daerah yang tidak melalui mekanisme persetujuan rakyat secara langsung tidak memiliki hak moral untuk memerintah. Dengan demikian, rakyat tidak memiliki kewajiban moral untuk patuh.

Pentingnya peraturan pelaksana secara substansi dari Pasal 201 UU Pilkada, yaitu keterlibatan rakyat secara langsung untuk mengantisipasi banyaknya konflik kepentingan dalam penunjukan Pj kepala daerah tersebut. Dengan banyaknya uji materiil kekhawatiran rakyat akan proses penunjukan Pj yang dinilai tidak transparan dan rentan dipolitisasi oleh penguasa. Meskipun penunjukan Pj merupakan hak prerogatif Presiden atau pemerintah pusat tetapi peran keterlibatan rakyat yang dipimpin di daerah sangat penting. Ketentuan Pasal 201 UU No. 6/2020 tentang Pilkada dapat memberikan kewenangan tanpa batas bagi pemerintah untuk menunjuk Pj kepala daerah yang berujung peluang besar terhadap konflik kepentingan. Putusan MK 15/PUU-XX/2022, Putusan MK 67/PUU-XI/XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022, seharusnya mempunyai nilai eksekutabilitas sebagai rujukan menyusun peraturan pemerintah mengenai penunjukan penjabat kepala daerah ketika telah memiliki kekuatan hukum.

SIMPULAN

Metode penunjukan Pj Kepala Daerah yang mengabaikan kedaulatan rakyat dan menempatkan kekuasaan pada pemerintah pusat. Mekanisme yang tidak transparan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan yang secara langsung melibatkan masyarakat. Secara kongkrit, penunjukan Pj Kepala Daerah menimbulkan tiga bentuk kemunduran dalam demokrasi. Pertama kembalinya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat, kedua tergerusnya partisipasi rakyat menjadi normalisasi untuk menunda pilkada, dan ketiga kemunduran esensi kedaulatan rakyat. Meskipun secara normatif, penunjukan Pj Kepala Daerah yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala tersebut, secara yuridis formil atau tekstual telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 6/2020 tentang Pilkada. Tetapi secara materil dan substansi

penunjukan Pj Kepala daerah tersebut telah melanggar prinsip konstitusionalisme, yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, dan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Dan tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas penyelenggaraan negara, serta asas pemerintahan yang baik. Penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023 menjadi pilkada serentak tahun 2024 secara yuridis formil memiliki dasar hukum dan legalitas. Tetapi dari aspek hukum tata negara, khususnya dari aspek prinsip konstitusionalisme, negara hukum dan negara demokrasi tidak terpenuhi dan tidak berdasarkan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abustan, Abustan, 'Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia', *Indonesia Law Reform Journal*, 2.3 (2022) <<https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>>
- Ahmady, Iqbal, Annisah Putri, and Nong Ayu Triyanti Utami Hakim, 'Analisis Fenomena Penunjukkan Penjabat Kepala Daerah Provinsi Aceh Oleh Pemerintah Pusat', *Journal of Governance and Social Policy*, 4.1 (2023) <<https://doi.org/10.24815/gaspol.v4i1.31895>>
- Atma Hajri, Wira, Heni Susanti, Ardiansyah Ardiansyah, and Nabila Nabila, 'Kedaulatan Rakyat Di Indonesia: Konsep Yang Dianut Dan Konsekuensinya Di Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Selat*, 10.2 (2023) <<https://doi.org/10.31629/selat.v10i2.5456>>
- Bahtiar, Rais Agil, 'Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah', *Info Singkat*, 14.8 (2022)
- Dewa, Muhammad Jufri, Muhammad Sabarudin Sinapoy, La Senu, Guasman Tatawu, Oheo Kaimuddin Haris, and Bahtiar Bidati, 'Analisis Hukum Pengisian Dan Pengusulan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Legal Analysis of Filling and Proposing Deputy Regional Heads in the Government System', *Halu Pleo Legal Research*, 183.2 (2022), 183–201 <<https://journal.uho.ac.id/index.php/holresch/>>
- Else Suhaimi, and M. Yasin, 'PROBLEMATIKA PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN KEPALA DAERAH', *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 8.1 (2022) <<https://doi.org/10.51517/jhtp.v8i1.81>>
- Fajrian Noor Anugrah, 'Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah', *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, 18.1 (2023) <<https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.294>>
- Hadi, Syofyan, 'Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945', *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 2023 <<https://doi.org/10.30996/dih.v19i1.7920>>
- Hakim, Arief Rachman, Yulita Dwi Pratiwi, Syahrir Syahrir, Wahyu Aliansa, and Aisyah Anudya Palupi, 'Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah', *JURNAL USM LAW REVIEW*, 6.1 (2023) <<https://doi.org/10.28623/julr.v6i1.5853>>
- Hapsoro, Fakhris Lutfianto, and Ismail Ismail, 'Interpretasi Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Untuk Mewujudkan The Living Constitution', *Jambura Law Review*, 2.2 (2020) <<https://doi.org/10.33756/jlr.v2i2.5644>>
- Harjudin, Laode, La Tarifu, Harnina Ridwan, La Ode, and Muhammad Elwan, 'Menggugat Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat Dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat', *Journal Publicuho*, 5.4 (2022)
- Juanda, Juanda, and Ogiandhafiz Juanda, 'Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara', *Jurnal Keamanan Nasional*, 8.1 (2022) <<https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>>
- Kurnia, Titon Slamet, 'MAHKAMAH AGUNG DAN SUPREMASI KONSTITUSI: DISKRESI YUDISIAL DALAM PENERAPAN UNDANG-UNDANG', *Mimbar Hukum*, 34.1 (2022)
- Michael, Tomy, 'Interpretation of Personal Things in the Perspective of Government Regulations on Specific Waste Management', *International Journal of Social Science Research and Review*, 5.10 (2022) <<https://doi.org/10.47814/ijssrr.v5i10.652>>
- Muhammad Nur Ramadhan, 'Jurnal Pemilu', *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 6.1 (2019)

- Nurhaedah, Nurhaedah, Andi Sri Rezky Wulandari, and Marif Marif, 'The Impact of the Job Creation Law on the Concept of Limited Liability Companies in Indonesia', *Amsir Law Journal*, 5.1 (2023) <<https://doi.org/10.36746/alj.v5i1.301>>
- Rahmazani, 'Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024', *Jurnal Konstitusi*, 20.2 (2023)
- Ramanda, Dio Ekie, 'Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah', *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 6.3 (2022) <<https://doi.org/10.36312/jisip.v6i3.3353>>
- Usman, Syarifuddin, 'Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah', *JURNAL SAINS, SOSIAL DAN HUMANIORA (JSSH)*, 2.1 (2022) <<https://doi.org/10.52046/jssh.v2i2.1144>>
- Utama, Dendy Derajat, Didik Suhariyanto, and Puguh Aji Hari Setiawan, 'Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah', *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3.4 (2023)
- Widad, Zaqil, 'PARAMETER DEMOKRASI DALAM PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH', *At-Tanwir Law Review*, 3.1 (2023) <<https://doi.org/10.31314/atlarev.v3i1.2065>>