

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gubernur memiliki peran strategis dalam pemerintahan daerah di Indonesia, yang diatur oleh berbagai dasar hukum. Salah satu peran utamanya adalah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut, gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat yang bertanggung jawab dalam mengoordinasikan program dan kebijakan pemerintah pusat di tingkat provinsi.¹ Gubernur juga memiliki kewajiban untuk menyusun dan mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk disetujui, sehingga mampu memastikan pengelolaan anggaran yang efektif dan transparan dalam mencapai sasaran pembangunan.²

Pilkada serentak adalah proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara bersamaan di berbagai wilayah di Indonesia dalam satu waktu yang telah ditentukan. Pilkada serentak pertama kali dilaksanakan pada tahun 2015 sebagai bagian dari upaya reformasi tata Kelola pemerintahan daerah yang lebih efisien.³ Namun, hal ini memunculkan periode kekosongan jabatan karena masa jabatan gubernur habis sebelum pilkada dilaksanakan. Untuk menjamin keberlangsungan pemerintah, posisi gubernur diisi oleh Penjabat (Pj) sementara waktu. Penjabat ini

¹ Diakses Pada <https://www.berazam.com/read-137553-syamsuar-mengundurkan-diri-dodi-wakil-gubernur-riau-seharusnya-diangkat-sebagai-gubernur-riau-definitif.html#sthash.YTRK5aVT.dpbs>. Tanggal 13 November 2024 Pukul 20.38

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³ Zamhasari, *Dampak Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Terhadap Demokrasi: Tinjauan Kelebihan dan Kekurangan Pilkada Serentak di Indonesia Tahun 2024*, Vol. 3, 2024, h. 3.

diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) senior, seperti sekretaris daerah atau direktur jenderal, yang dianggap memahami birokrasi dan mampu menjaga stabilitas pemerintahan.⁴

Penjabat gubernur memiliki batasan kewenangan dibandingkan gubernur defenitif. Mereka tidak boleh mengambil kebijakan strategis dalam waktu jangka panjang, seperti mengeluarkan peraturan daerah baru atau melakukan perubahan besar dalam anggaran, karena posisinya bersifat sementara. Penjabat hanya diizinkan menjalankan tugas administratif dan menjaga keberlanjutan pelayanan publik serta stabilitas di daerah hingga kepala daerah definitif terpilih.⁵ Masa jabatan penjabat kepala daerah termasuk gubernur, biasanya dibatasi hingga satu tahun, tetapi masa ini dapat diperpanjang sesuai kebutuhan, terutama jika pilkada defenitif masih belum dapat dilaksanakan. Perpanjangan ini dilakukan melalui evaluasi berkala oleh Kementerian Dalam Negeri yang akan menilai kinerja penjabat tersebut serta mempertimbangkan kondisi politik dan keamanan daerah.⁶

Penilaian kinerja oleh Kementerian Dalam Negeri menjadi dasar untuk mempertahankan atau mengganti penjabat tersebut. Penunjukan penjabat dilakukan oleh pemerintah pusat, khususnya pada Menteri Dalam Negeri, tanpa harus melalui mekanisme pemilihan secara langsung.⁷ Sehingga hal ini menimbulkan kritik terkait legitimasi demokratis, karena penjabat tidak memiliki mandat langsung dari rakyat. Masalah lain yaitu potensi loyalitas politik penjabat terhadap pemerintah

⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

⁵ Mahmuddin, *Pengisian Kekosongan Jabatan Daerah Akibat Pilkada Serentak dalam Perspektif Demokrasi*, 2023, h. 3.

⁶ Diakses pada Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa%20jabatan-pada-2023-ini-daftarnya>. Pada tanggal 14 November 2024 pukul 23.10.

⁷ Hardodi, *Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 19, No. 2, h. 122-123.

pusat, yang dapat mengabaikan kepentingan lokal. Selain itu, keterbatasan kewenangan sering menghambat efektivitas pejabat dalam merespon kebutuhan pembangunan jangka panjang daerah. Problem utama yang muncul dalam sistem pejabat ini adalah potensi ketidakpuasan masyarakat terhadap pejabat yang diangkat tanpa proses pemilihan langsung.⁸

Tantangan lain yang dihadapi pejabat adalah adanya keterbatasan dalam pengambilan kebijakan penting, terutama yang berkaitan dengan pembangunan jangka panjang. Dalam situasi tertentu, pejabat mungkin merasa terhambat untuk mengimplementasikan program yang diperlukan demi perkembangan daerah, karena peraturan membatasi kewenangannya. Selain itu, sering kali pejabat berada di dalam tekanan politik yang kuat, baik dari pemerintah pusat maupun partai politik setempat yang memiliki kepentingan terhadap arah kebijakan di daerah tersebut. Kondisi ini menciptakan situasi dilema bagi pejabat, yang di satu sisi harus menjalankan tugas pemerintah dengan efektif, namun di sisi lain dibatasi dalam hal inovasi dan pengambilan kebijakan yang signifikan.⁹

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Penunjukan dan Pengisian Pejabat Gubernur sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat?
2. Bagaimana tantangan dan evaluasi atas kedudukan Pejabat Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah?

⁸ Ardiansyah dan Rosita Candra Kirana, *Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah*, Vol. 4, No. 2, 2024, h. 232-243.

⁹ Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai Dan Bermartabat," *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, no. 3 (2016): 301–11.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Penunjukan dan Pengisian Pejabat Gubernur sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.
2. Untuk mengetahui tantangan dan evaluasi atas kedudukan Pejabat Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

D. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian

No.	Peneliti, dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Valiant Sinka Zannuba Mukhson, “Implementasi Prinsip Demokrasi dalam Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Pilakada Serentak.” Proceedings Series on Social Sciences	Penelitian tersebut membahas mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia dalam konteks demokrasi, serta fokus pada aturan-aturan hukum yang mengatur pengisian jabatan pejabat kepala daerah atas kekosongan jabatan	Penelitian tersebut membahas mengenai implikasi politik dan tantangan demokrasi yang timbul dari penunjukan pejabat kepala daerah selama masa kekosongan. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis mengenai kedudukan dan wewenang Pejabat Gubernur berdasarkan

	& Humanities, Vol 17, Hal 450-453	akibat pilkada serentak.	Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah.
2.	Ryan Afif Dwinanda, Retno Saraswati, Lita Tyesta A.L.W. “Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia.” Diponegoro Law Journal, Vol 6, No 2, Hal 1-23	Penelitian tersebut membahas mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, dengan fokus pada pengaturan pengisian jabatan yang diatur dalam Undang-Undang serta Peraturan Pemerintah terkait jabatan kepala daerah di Indonesia.	Bahwa penelitian ini lebih fokus pada perubahan dalam politik hukum dan penerapan sistem demokrasi di berbagai daerah. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis lebih spesifik pada kedudukan dan peran penjabat gubernur dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah.
3.	Dendy Derajat Utama, Didik Suhariyanto, Puguh Aji Hari Setiawan, “Politik	Bahwa penelitian ini membahas mengenai kepastian hukum dalam pengangkatan	Bahwa penulisan ini menggunakan UUD 1945 Pasal 18 dan perubahan Undang-Undang terkait

	Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah.” Innovative: Journal Of Social Science Research, Vol 3, No 4, Hal 7203-7218	jabatan kepala daerah sebagai upaya dalam menajaga stabilitas pemerintahan selama masa transisi pemilihan kepala daerah secara serentak.	Pemerintahan Daerah dari waktu ke waktu sebagai dasar hukum utama. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis lebih fokus pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 sebagai landasan utama dalam membahas tugas dan kewenangan Penjabat Gubernur.
4.	Taufiqurrahman. “Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri: Studi Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur,	Bahwa penelitian ini membahas kedudukan Penjabat Kepala Daerah khususnya dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023.	Bahwa penelitian ini membahas mengenai minimnya peran DPRD dalam proses pengangkatan, yang dianggap mengancam demokrasi dan otonomi daerah. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis mengenai

	<p>Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali kota.”</p> <p>Lex Renaissance, Vol 9, No 1, Hal 85-107</p>		<p>bahwa pada implementasi peraturan, khususnya terkait wewenang yang diperbolehkan dan dilarang oleh Penjabat Gubernur serta mekanisme dalam pengisian kekosongan jabatan.</p>
5.	<p>Hardodi, “Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota Dan Bupati) Oleh Penjabat.”</p> <p>Jurnal Hukum Progresif, Vol 19, No 2, Hal 122-32</p>	<p>Bahwa penulisan ini membahas pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat kepala daerah di Indonesia, dengan mengacu kepada Undang-undang terkait, seperti UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada serta Permendagri yang mengatur tentang</p>	<p>Bahwa penulisan ini membahas tentang aspek politik yang dapat mempengaruhi pengangkatan Penjabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri, dan bagaimana dampaknya pada kedaulatan rakyat. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis mengenai tentang</p>

		pengisian Pejabat Kepala Daerah.	batasan-batasan hukum yang dikenakan pada Pejabat Gubernur agar tetap selaras dengan kebijakan Pejabat definitif sebelumnya.
--	--	----------------------------------	--

E. Tinjauan Pustaka

1. Tugas dan Wewenang Pejabat Gubernur

Pejabat gubernur memiliki tugas dan wewenang yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah Serta Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sebagai pejabat sementara yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, pejabat gubernur bertanggung jawab melaksanakan tugas kepala daerah hingga terpilihnya gubernur definitif melalui pemilihan kepala daerah. Tugas utama meliputi penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan, menjaga stabilitas politik dan keamanan, serta memastikan pelayanan publik agar berjalan dengan baik.¹⁰

Selain itu, pejabat gubernur memiliki kewenangan untuk menandatangani Peraturan Daerah (Perda) yang bersifat mendesak, mengatur pelaksanaan

¹⁰ Fabian Riza Kurnia and Rizari Rizari, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah," *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan* 11, no. 2 (2019): 79–97, <https://doi.org/10.33701/jtp.v11i2.691>.

anggaran daerah sesuai kebijakan yang telah disahkan, dan berkoordinasi dengan DPRD serta instansi yang terkait. Namun, kewenangan penjabat gubernur dibatasi pada tugas administratif dan teknis, tanpa melakukan perubahan strategis atau kebijakan jangka panjang, agar tidak mengganggu kesinambungan pemerintahan setelah gubernur definitif terpilih.¹¹

2. Kedudukan Jabatan Kepala Daerah

Jabatan kepala daerah memiliki kedudukan yang strategis dalam struktur pemerintahan daerah, diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun wali kota, memiliki fungsi utama sebagai pemimpin dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tersebut, kepala daerah bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan kebijakan daerah yang mencakup perumusan kebijakan teknis, pengelolaan administrasi, serta pemantauan dan evaluasi program pembangunan di daerah.¹²

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini yaitu penelitian Normatif dengan tipe penelitian Normatif Yuridis. Karena itu, pendekatan normatif yuridis ini berfokus pada sumber hukum yang sudah ada,

¹¹ Riani Bakri and Murtir Jeddawi, "Kedudukan Hukum Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Legal Position and Authority of Acting Regional Heads" 6, no. 1 (2024).

¹² Raihan Ardiansyah and Rosita Candra Kirana, "Kedudukan Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah" 4, no. 2 (2024): 232–43

seperti Undang-Undang, peraturan, putusan pengadilan, dan literatur hukum. Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti dapat ikut serta dalam pengembangan teori hukum dengan mengusulkan interpretasi baru atau memperkuat interpretasi yang sudah ada berdasarkan analisis mendalam terhadap hukum. Permasalahan yang akan dikaji yaitu mengenai Analisis Kedudukan Pejabat Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu penelitian yang mengutamakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan dasar dalam melakukan penelitian.¹³ Yang menitikberatkan pada kajian terhadap aturan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan Pejabat Gubernur. Fokus utamanya adalah analisis peraturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Tinjauan terhadap Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri Dalam Negeri terkait mekanisme penangkatan Pejabat Gubernur, dan penafsiran norma hukum untuk memahami legitimasi dan batasan-batasan kewenangan Pejabat Gubernur. Berdasarkan Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Pejabat Gubernur diangkat untuk menjamin stabilitas pemerintah daerah dan

¹³ Saiful Anam, "Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum," *Saplaw.Top* 20 (2024): 1–25.

kelangsungan pelayanan publik sampai terpilihnya gubernur definitif dalam pemilihan selanjutnya.¹⁴

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki sifat autoritatif, artinya memiliki otoritas seperti perundang-undangan, catatan resmi atau risalah pada pembuatan undang-undang serta putusan-putusan hakim.¹⁵ Bahan hukum penelitian ini terdiri dari :
 1. Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
 2. Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali kota.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa tulisan-tulisan yang berkaitan dengan hasil penelitian dan berbagai literatur di

¹⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Banyumedia Publishing, 2006), h.321.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. (Jakarta: Kencana, 2015) Cet. Ke-10, h. 181.

bidang hukum. Sumber utama dari bahan hukum sekunder penelitian ini meliputi buku-buku hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi, serta jurnal-jurnal hukum.¹⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu metode penelitian dengan studi pustaka yang terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, dan media masa bersumber internet.

5. Analisa Data

Karena jenis penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian hukum normatif, penulisan menggunakan alat dan metode penelitian seperti studi dokumen dan studi pustaka. Metode pengumpulan informasi yang dilakukan adalah metode analisis dekriptif dengan menggambarkan tentang Analisis Kedudukan Penjabat Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.¹⁷

G. Kerangka Skripsi

Dalam penulisan skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab yang setiap bab memiliki rangkaian pembahasan yang saling terkait. Penulis secara sistematis menjabarkan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

¹⁶ ASMAMAW ALEMAYEHU SHELEMO, *Tinjauan Hukum Terhadap Peraturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Pengganti Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip GOOD GOVERNANCE*, *Nucl. Phys.*, vol. 13, 2023.

¹⁷ I Made Pasek Diantha, *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2017), h. 181.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai Tinjauan Pustaka yang berkaitan dengan judul serta permasalahan yang diteliti dalam penelitian hukum seperti Tinjauan tentang Tugas dan Wewenang Pejabat Gubernur, serta Tinjauan tentang Kedudukan Jabatan Kepala Daerah.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis memaparkan mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diangkat, yaitu penunjukan dan pengisian Pejabat Gubernur sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta tantangan dan evaluasi atas Kedudukan Pejabat Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

BAB IV: PENUTUP

Pada bab ini penulis menguraikan kesimpulan disertai dengan saran perihal penelitian berdasarkan analisis yang diperoleh pada masa penelitian.