

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum serta negara yang kedaulatannya berada ditangan rakyat (demokratis).<sup>1</sup> Maka dengan demikian, seluruh aktivitas kenegaraan terselenggara harus dengan cara yang demokratis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Pemaknaan secara sederhana dari demokrasi, berorientasi pada kepentingan rakyat dan bukan hanya semata-mata untuk kelompok atau golongan tertentu.<sup>2</sup> Pemilihan umum (pemilu) merupakan suatu bentuk nyata dari proses demokrasi, pemilu menjadi suatu aspek terpenting yang harus terselenggara secara demokratis terutama bagi negara-negara yang mengadakan regenerasi kekuasaan dengan cara pemilu baik di bidang legislatif maupun eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>3</sup>

Pemerintah telah sepakat bahwasanya pemungutan suara pemilu guna memilih presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota, serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan diselenggarakan pada 14 Februari 2024. Sedangkan pemilihan kepala daerah (Pilkada) Gubernur dan Bupati/walikota juga akan dilaksanakan secara serentak pada 27 November 2024.<sup>4</sup> Selain pemilu pada pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR RI, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta DPD RI. Terdapat pilkada, yakni pemilihan guna memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik gubernur pada tingkat

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 1 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat (demokratis)

<sup>2</sup>Suhartini, 2019, *Demokrasi dan Negara Hukum (dalam Konteks Demokrasi dan Negara Hukum Indonesia)*, Jurnal De Jure Vol.11 No.1, hlm. 63 DOI: <https://doi.org/10.36277/v11i1.42>

<sup>3</sup>Sihabuddin, 2019, *Menakar Efektivitas Pemilu Serentak di Tengah Demokrasi Elektoral*, Jurnal Penelitian dan Pemikiran Keislaman, Vol.6 No.1, hlm. 13. DOI <https://doi.org/10.31102/alulum.6.1.2019.11-18>

<sup>4</sup><https://www.kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>. Diakses pada tanggal 15 September 2022 pukul 15.30 WIB

provinsi maupun bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota. Pilkada juga tidak kalah pentingnya karena pilkada merupakan sebuah bagian penerapan demokrasi masyarakat di daerah. Pilkada menjadi momentum penting bagi masyarakat daerah untuk dapat berpartisipasi menentukan pemimpin bagi daerahnya. Hal tersebut senada dengan tingginya partisipasi masyarakat sebagai pemilih dalam pilkada yakni dengan rata-rata mencapai 69,67 persen untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sedangkan untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati menunjukkan angka partisipasi pemilih rata-rata mencapai 77,52 persen serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota menunjukkan angka partisipasi pemilih dengan rata-rata mencapai 69,04 persen.<sup>5</sup> Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum tersebut menjadi sebuah tolak ukur tingginya partisipasi rata-rata pemilih pada pilkada tahun 2020. Tingginya antusiasme masyarakat daerah tersebut sebagai bukti bahwa pelaksanaan demokrasi dilaksanakan secara partisipatif.

Pemilihan kepala daerah telah disebutkan secara jelas dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pilkada serentak merupakan sebuah gagasan negara yang menganggap dengan melalui pilkada secara serentak akan lebih menciptakan suatu efisiensi, dari segi anggaran penyelenggaraan serta menunjang stabilitas kondisi sosial, politik, dan terselenggaranya pemerintahan yang tidak terlalu terpengaruh dengan adanya eskalasi politik akibat pelaksanaan pilkada yang biasanya dilakukan secara menerus dan dalam waktu yang berbeda-beda.<sup>6</sup> Maka pilkada serentak dianggap sebagai pilihan ideal karena memiliki beberapa alasan dan kelebihan.

Sebelum menuju pelaksanaan Pilkada pada tahun 2024, tentunya terdapat kepala daerah yang habis masa jabatannya, baik habis pada tahun 2022, 2023 bahkan ada pula yang habis masa jabatannya pada tahun 2024.

---

<sup>5</sup><https://nasional.kompas.com/read/2020/12/31/18260221/kpu-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2020-capai-7609-persen>. Diakses pada tanggal 15 September 2022 pukul 17.00 WIB

<sup>6</sup>Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati dan Ferry Nahdian Furqan, 2022, *Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan, Vol.2 No.2, hlm. 26.

Tentu, ini menjadi suatu masa transisional dan kebutuhan akan penjabat kepala daerah guna mengisi kekosongan kekuasaan kepala daerah tersebut. Kebutuhan akan penjabat kepala daerah yang akan mengisi kekosongan kekuasaan akibat habisnya masa jabatan kepala daerah menjelang Pilkada Serentak 2024, pada tiap daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, angkanya cukup banyak yakni mencapai 271 kepala daerah sebagaimana terdiri dari 24 gubernur dan 247 bupati/walikota di seluruh Indonesia yang mengakhiri masa jabatannya<sup>7</sup>. Pada Tahun 2022 terdapat kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya sejumlah 101 daerah yang terdiri dari 18 kota, 76 Kabupaten, dan 17 Provinsi.<sup>8</sup> Tentunya ini akan menjadi suatu perhatian pemerintah maupun publik guna keberlangsungan roda pemerintahan daerah pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaannya, proses pengangkatan atau penunjukan penjabat kepala daerah guna mengisi kekosongan kekuasaan pemerintah daerah masa transisional menjelang Pilkada 2024 menuai polemik dan menimbulkan pertanyaan publik mengenai proses penunjukan penjabat kepala daerah tersebut yang dinilai kurang aspiratif, transparan dan demokratis. Banyak publik mempertanyakan proses ini sudah sesuai dengan prinsip demokrasi serta ketidaktahuan publik akan proses penunjukan ini, maka dengan demikian diperlukan suatu kajian terhadap kebijakan penunjukan penjabat kepala daerah sebagaimana dilihat dari perspektif demokrasi serta regulasi yang mengaturnya.

Melalui penjelasan yang telah diuraikan di atas, kemudian penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai penunjukan penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah hingga terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada Serentak Tahun 2024 dari sudut pandang demokrasi, mengingat banyaknya kontroversi, ketidaktahuan publik serta banyaknya pandangan

---

<sup>7</sup>Teras Narang, 2022, *Webinar Kontroversi Pengisian Penjabat Kepala Daerah: Mencermati Legitimasi dan Preseden Demokrasi dalam Pengisian Penjabat Kepala Daerah Tahun 2022-2024*, Pusat Kajian Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (PUKOD FH UKI)

<sup>8</sup>Ismed Kelibay et al, 2022, *Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024*, Jurnal Noken Ilmu-Ilmu Sosial, Vol.7 N0.2, hlm. 171. DOI: <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.173>

terhadap hal tersebut maka penulis akan mencoba melakukan penelitian ini dengan judul **“Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pemerintah Pusat Menjelang Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Demokrasi”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dengan uraian diatas, maka penulis akan memfokuskan penelitian pada rumusan masalah berikut :

1. Apakah Penunjukan Penjabat Kepala Daerah menjelang Pilkada Serentak Tahun 2024 Sudah Sesuai dengan Prinsip Demokrasi?
2. Apakah terdapat cara lain yang dinilai lebih demokratis selain melalui mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah menjelang Pilkada Serentak Tahun 2024?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis memberikan ruang lingkup penelitian guna mempertegas pokok bahasan yang akan dibahas dalam penelitian ini agar tidak meluas dan menghasilkan inti dari penelitian yang penulis harapkan. Dalam penelitian ini, penulis membatasi pokok bahasan yakni Penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat. Penulis berusaha meneliti mengenai urgensi dari penunjukan penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat apabila ditinjau dari sudut pandang demokrasi serta ketentuan hukum yang berlaku, sehingga nantinya dapat diketahui kualitas dari kebijakan pada masa transisional kepala daerah menjelang Pilkada Serentak.

## **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### 1. Tujuan

Berdasarkan pada rumusan masalah dalam penelitian ini, adapun tujuan dari penelitian ini yakni sebagai berikut :

- a. Guna mengetahui urgensi dari adanya penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat menjelang Pilkada Serentak Tahun 2024

serta menilai dari segi pemenuhan aspirasi masyarakat sebagaimana bagian dari prinsip demokrasi.

- b. Guna mengetahui penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat apabila ditinjau dari perspektif demokrasi beserta dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

## 2. Manfaat

Dalam melakukan penelitian ini, Penulis berharap bahwa penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca baik secara manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Penulis berharap bahwa penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut :

### a. Manfaat Teoritis

- 1) Adapun manfaat teoritis dari penelitian ini adalah dapat memberikan ilmu pengetahuan bagi masyarakat maupun kegiatan akademis mengenai pandangan demokratis dalam penunjukan pejabat kepala daerah dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya habis sebelum pilkada serentak tahun 2024.
- 2) Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pengetahuan hukum dalam proses demokrasi di daerah melalui pemilihan kepala daerah dan juga sesuai dengan amanat konstitusi Negara Republik Indonesia.

### b. Manfaat Praktis

- 1) Adapun manfaat praktis dari penelitian ini adalah guna menjadi bahan rujukan atau pertimbangan kebijakan terutama dalam evaluasi proses penunjukan pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum pilkada serentak pada tahun 2024 mendatang.
- 2) Hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai sarana informasi mengenai relevansi kebijakan penunjukan pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat terhadap kondisi hukum dan sosial politik yang ada di daerah.

## E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa hal dalam metode penelitian agar dapat menunjang penelitian ini, yaitu :

### 1. Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan yuridis-normatif dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam suatu peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau dikonsepsikan sebagai kaidah serta norma yang dianggap pantas sebagai pedoman dalam berperilaku bagi masyarakat<sup>9</sup>. Penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif, sebagaimana penelitian ini ingin menemukan kebenaran hukum bersifat dogmatis dengan data sekunder yang sumbernya berasal dari hukum positif (*das sollen*)<sup>10</sup>. Metode penelitian dengan jenis yuridis-normatif merupakan penelitian yang dilakukan melalui penelusuran kepustakaan, sebagaimana bahan pustaka sebagai bahan dasar serta mengacu pada peraturan-peraturan terkait dengan permasalahan yang diteliti. Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yakni dengan berusaha mencari informasi mengenai penunjukan pejabat kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya habis sebelum Pilkada serentak Tahun 2024, kemudian menguji persoalan tersebut terhadap perspektif demokrasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

### 2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum terdapat berbagai pendekatan, melalui pendekatan tersebut dapat memudahkan peneliti untuk memperoleh informasi dari berbagai aspek terkait isu yang sedang dibahas atau yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan melalui hukum yang berlaku (*statute approach*), pendekatan secara

---

<sup>9</sup>Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 124.

<sup>10</sup>Elisabeth Nurhaini Butarbutar, 2018, *Metode Penelitian Hukum : Langkah-langkah untuk Menemukan Kebenaran dalam Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 71.

konseptual (*conceptual approach*) dan melalui pendekatan perbandingan hukum antara satu sistem hukum dengan hukum yang lainnya (*comparative approach*). Penulisan hukum ini dilakukan guna memahami serta menganalisis secara komprehensif terkait dengan topik penelitian yang diangkat oleh penulis serta dengan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menganalisis regulasi berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat yang terdapat dalam Pasal 201 Ayat (9), (10) dan (11) 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.

### 3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data kualitatif berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sebagaimana terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum, diantaranya :

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah ketentuan hukum yang bersumber dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 4) 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.
- 5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan

- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah
- 7) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan
- 8) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Wali Kota.
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022
- 12) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XX/2022

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang bersumber dari literatur atau pustaka seperti buku, jurnal ilmiah, hasil seminar, pendapat ahli hukum, berita atau artikel, serta hasil penelitian sejenis yang relevan mengenai penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat menjelang Pilkada Serentak Tahun 2024.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang sifatnya sebagai pelengkap (komplementer). Bahan hukum tersier digunakan untuk memperjelas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yakni dengan penelusuran kepustakaan. Teknik ini merupakan cara pengumpulan data penelitian dengan cara membaca, mengulas,



mempelajari, serta membuat catatan dari sumber literatur berupa buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dengan permasalahan yang menjadi suatu objek penelitian.

#### 5. Teknis Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif analisis. Teknik analisis data secara deskriptif memberikan gambaran mengenai alur berpikir yang dituangkan dalam sebuah penelitian. Analisis ini merupakan teknik yang digunakan dengan cara menguraikan permasalahan yang diteliti secara rinci dan sistematis. Setelah diuraikan secara rinci, maka selanjutnya dilakukan analisis sesuai teori hukum yang relevan dalam penelitian ini. Analisis data dilakukan dengan cara membedah permasalahan yang ada dengan pisau analisis data dan peraturan tentang pokok penelitian yang diinventarisir. Setelah dilakukan teknik analisis data ini, maka akan menghasilkan sebuah penelitian mengenai urgensi penunjukan pejabat kepala daerah dari sudut pandang demokrasi.