

PROBLEMATIKA YURIDIS PASAL 201 AYAT (9) UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA

**Widyanti Kusuma Rahayu**

(Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya) [widyantian119@gmail.com](mailto:widyantian119@gmail.com)

**Hananto Widodo, S.H., M.H.**

(Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya) [hananto.widodo@unesa.ac.id](mailto:hananto.widodo@unesa.ac.id)

**Abstrak**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masalah baru yang muncul dari Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 201 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 yang menyatakan tentang pemilihan kepala daerah serentak. Pada bulan Desember 2015 pemilihan kepala daerah serentak pertama kali dilaksanakan. Pada pemilihan tersebut ada tiga kabupaten yang sampai saat ini belum mempunyai kepala daerah definitif. Kekosongan jabatan tersebut diisi oleh Penjabat Kepala Daerah sementara. Hal tersebut diatur oleh Pasal 201 ayat (9) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah definitif di tiga kabupaten tersebut mempunyai kewenangan serta fungsi yang cukup kompleks. Hal tersebut diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2009 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara yuridis diatur jelas oleh Pasal 132A ayat (1). Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kewenangan dan fungsi penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum normatif merupakan penelitian yang berdasarkan norma dan kaidah dari peraturan perundang-undangan. Sumber utama dari penelitian ini adalah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Kewenangan dan Fungsi dari penjabat kepala daerah dan Kepala daerah definitif memiliki perbedaan. Kewenangan dan Fungsi dari kepala daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 65. Kewenangan dan Fungsi dari Penjabat kepala daerah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2009 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 132A ayat (1). Setelah dibandingkan antara kewenangan dan fungsi dari penjabat kepala daerah dan kepala daerah definitif ternyata ada perbedaan. Hal tersebut terdapat pada beberapa point. Salah satunya adalah bahwa penjabat kepala daerah tidak boleh membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan kepala daerah sebelumnya. Penjabat kepala daerah tidak boleh merubah pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ditinggalkan kepala daerah sebelumnya. Hal tersebut menjadikan Kewenangan dan Fungsi penjabat Kepala Daerah tidak seluas Kewenangan dan Fungsi kepala Daerah definitif. Hal ini merujuk pada simpulan bahwa adanya kekosongan hokum tentang kewenangan dan fungsi dari penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Adanya alasan tersebut seharusnya perlu adanya konstruksi hukum guna menjadikan pijakan pemerintah dalam membuat peraturan yang mengatur hal tersebut.

**Kata kunci:**Penjabat Kepala Daerah, Kewenangan Kepala Daerah, Fungsi Kepala Daerah

**Abstract**

This research is based on a new problem Act No. 10 of 2016 on the election of Governors, Regents and Mayors. Article 201 paragraph (1) of Law No. 10 of 2016 which states on the local elections simultaneously. In December 2015 the local elections first held simultaneously. At the election there are three districts that until now has not had a definitive regional head. Vacancies are filled by the Acting Regional Head while. It is governed by Article 201 subsection (9) of the Act number 10 of 2016 on the election of Governors, Regents and Mayors. Acting head of the region to fill the position of head definitive areas of these three districts have the authority and functions that are quite complex. It is regulated by Government Regulation No. 49 of 2009 regarding the Election, Legalization, Appointment and Dismissal of Regional Head and Deputy Regional Head. Legally regulated clearly by Article 132A paragraph (1). This research uses normative legal research. Normative Legal Research is a research-based norms and rules of the legislation. Legal materials of this research is Act No. 10 Of 2016 regarding the Election of governors, regents and mayors. The purpose of this study to analyze the authority and functions of the acting head of the region that fills the position of head of the outgoing area. This research uses a prescriptive analysis, which is intended to provide arguments on the results of research conducted by researchers. The result of this research Authority and functions of the acting head of the region and the head region has a definitive differences. The powers and functions of the head are set out in Act No. 23 of 2014

on Regional Government Article 65. The Authority and functions of the acting head of the region governed by Government Regulation No. 49 of 2009 regarding the Election, Legalization, Appointment and Dismissal of Regional Head and Deputy Regional Head Article 132A paragraph (1). A comparison between the authority and functions of the acting head of regional and local leaders definitive turns out there are differences. It was there at some point. One is that the acting head of the region should not be a policy that is contrary to the policy of the previous head of the region. The acting head of the region must not change the leadership of the regional work units (SKPD) left by previous regional head. This makes the authority and function of the acting Head of the Region did not wide powers and functions of Regional head definitive. This based on to the conclusion that the existence of a legal vacuum on the authority and functions of the acting head of the region that fills the position of head of the outgoing area. The existence of these reasons should the need for legal construction in order to make the government footing in making the rules that govern it.

**Keywords: Acting Head of the Regional Authority Regional Head, Regional Head Function**

## PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, pada pokok permohonan [3.15]

“Apabila ternyata rakyat lebih memilih “setuju” maka pasangan calon kepala daerah dimaksudkan ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih memilih “tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai pemilihan kepala daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju”.

Penjelasan pada pokok permohonan tersebut adalah berkaitan dengan diperbolehkan calon Tunggal ikut serta dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini banyak menimbulkan asumsi tanya di tengah masyarakat. Faktanya pemilihan yang ada di Indonesia selama ini selalu diikuti minimal dua pasangan calon yang mencalonkan. Pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh calon tunggal ini ada 4 kabupaten. Empat kabupaten tersebut antara lain Kabupaten Blitar, Kabupaten Nusa Tenggara Timur, Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Timur Tengah Utara. Kabupaten yang mengajukan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah tersebut hanya ada satu kabupaten yang dikategorikan menang dan berhak menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah, kabupaten tersebut adalah kabupaten Tasikmalaya. Pemilihan calon kepala daerah tidak berhenti pada yang menang saja, melainkan nasib dari kabupaten yang belum mendapatkan kepala daerah yaitu kabupaten Blitar, kabupaten Nusa Tenggara Timur, dan Kabupaten Timur Tengan Utara. Kabupaten-kabupaten

tersebut secara otomatis harus mengikuti pemilihan kepala daerah serentak pada tahun berikutnya.

Beda peristiwa hukum, pelaksana tugas Gubernur DKI Jakarta Sumi Sumarsono membuat keputusan yang mengagetkan beberapa pihak. Dikutip dari media ” JAKARTA (Pos Kota) –Baru beberapa hari menjadi Pelaksana tugas (Plt) Gubernur DKI Jakarta, Soni Sumarsono unjuk gigi. Pejabat peselon I Kemdagri itu membatalkan 14 lelang yang dilakukan Gubernur DKI Basuki Tjahaja Purnama (Ahok)”<sup>1</sup>. Alasan Sumi Sumarsono mengapa ia melakukan keputusan tersebut, berikut alasannya yang dikutip dari wawancara media “Lelang yang dibatalkan dilakukan sebelum ada pembahasan dan kesepakatan eksekutif dan DPRD DKI. Meskipun program itu sudah ada dalam rancangan Kebijakan Umum Anggaran dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) RAPBD 2017 senilai Rp68 triliun<sup>2</sup>. Hal diatas menunjukkan eristiwa hukum yang menyinggung tentang kewenangan seorang pelaksana tugas yang dalam hal ini terjadi di ibukota.

Kekosongan jabatan kepala daerah akibat penundaan pemilihan diisi oleh penjabat kepala daerah. Hal ini diatur jelas oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang menyebutkan pada Pasal 201 ayat (1) ;

“pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember 2015”.

Penjabat Bupati dan Wakil Bupati, Penjabat Gubernur dan Wakil Gubernur serta Penjabat Walikota dan Wakil

<sup>1</sup> <http://poskotanews.com/2016/10/31/plt-gubernur-dki-batalkan-14-lelang-ahok/> diakses ada tanggal 11 November 2016 ukul 22.57

<sup>2</sup> <http://poskotanews.com/2016/10/31/plt-gubernur-dki-batalkan-14-lelang-ahok/> diakses ada tanggal 11 November 2016 ukul 22.57

Walikota tersebut diatur tugas dan wewenangnya oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kekosongan jabatan yang diisi oleh penjabat sementara juga diatur lebih detail pada Pasal 201 ayat (9) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 yang menyebutkan

“untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/walikota diangkat penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Kewenangan serta kedudukan diatur lebih jelas pada Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2009 yang menyebutkan;

“penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagai mana dimaksud dalam Pasal 230 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 131 ayat (4) atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang; Melakukan mutasi pegawai, Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan penjabat sebelumnya dan/atau, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya dan Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Sehubungan dengan adanya beberapa kabupaten yang mengikuti pemilihan kepala daerah dan walikota dengan mengusung calon tunggal, hasil dari beberapa kabupaten yang ikut serta dalam pemilihan tersebut ada tiga kabupaten yang harus mengikuti pemilihan serentak pada tahun berikutnya yaitu pada taun 2017. Rentan waktu dari pemilihan yang dilaksanakan pada bulan Desember 2015 dan 2017 tidak sebentar, kurang lebih 2 tahun kekosongan jabatan bupati dan walikota di isi oleh penjabat sementara. Hal ini menjadikan problematika baru, titik fokus dari penelitian ini ada kaitannya tentang kedudukan dan kewenangan serta fungsi penjabat Kepala Daerah dan Walikota dalam mengisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya. Kewenangan dari penjabat kepala daerah dan walikota diatur lengkap oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan,

Pengangkatan dan Pemberhentian pada pasal 132A ayat (1), namun di dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa kepala daerah yang mengundurkan diri karena dicalonkan atau mencalonkan kembali menjadi kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan atau dicalonkan kembali. Problematika terdapat pada jangka waktu, dimana Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 mengatur jangka waktu sebelum masa jabatan habis, sedangkan peristiwa hukum saat ini mengatakan sesudah masa jabatan habis. Dua hal yang bertolak belakang dimana peristiwa hukum yang terjadi di tiga kabupaten belum mendapatkan payung hukum dalam menjalankan tugas dan sumpah jabatannya. Adanya peristiwa hukum tersebut yang menimbulkan problematika baru tentang kewenangan dan fungsi ketika penjabat Kepala Daerah mengisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya dikaji dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pasal 201 ayat (9), yang akan diteliti dalam penelitian ini.

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah (1) Apakah kewenangan penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya sama dengan kepala daerah definitif? (2) Apakah fungsi penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya sama dengan kepala daerah definitif?

Adapun Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kewenangan dan fungsi penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya.

## METODE

Metode adalah suatu cara teratur dan bersistem yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan agar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki<sup>3</sup>. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berdasarkan norma dan kaidah dari peraturan perundang-undangan<sup>4</sup>.

Sumber utama dari penelitian ini adalah perundang-undangan bukan fakta sosial maupun data. Penelitian Hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif<sup>5</sup>. Penelitian ini hendak menganalisis tentang problematika tentang Kewenangan serta Fungsi Penjabat Kepala Daerah dalam

<sup>3</sup> Mukti, Fajar dan Yulianto, Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Nofmatif dan Empiris*. Yogyakarta; Pustaka Pelajar. hlm. 34

<sup>4</sup> H.Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 30

<sup>5</sup> Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung; Mandar Maju. hlm. 86

mengisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya.

## PEMBAHASAN

### **Kewenangan Penjabat Kepala Daerah yang mengisi Jabatan Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatannya**

Gugatan yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia salah satu gugatan yang menjadi perhatian peneliti. Gugatan dalam angka 3.15 menyatakan “Apabila ternyata rakyat lebih memilih “setuju” maka pasangan calon kepala daerah dimaksudkan ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih memilih “tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai pemilihan kepala daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju”. Isi dari gugatan tersebut dapat disimpulkan bahwa penggugat menginginkan pengujian Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 di uji kembali. Pengujian tersebut dikarenakan untuk melegalkan calon tunggal boleh atau dihalalkan dalam pemilihan Kepala daerah. Gugatan Nomor 100/PUU-XIII/2015 tersebut mendapat banyak komentar dari ahli hukum tata Negara di Indonesia. Media mempublikasikan bahwa adanya gugatan dengan akrab diberitakan tentang “calon tunggal sah dalam pemilihan”. Salah satu media online dan offline menyiarkan hal tersebut. Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 dikira memberikan sedikit penyelesaian dengan memerintahkan adanya pemilukada serentak. Pada faktanya, justru dengan adanya instruksi pemilihan serentak oleh Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 menjadikan semakin kuat alasan tentang calon tunggal. Hal ini terdapat pada pasal 201 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang menyebutkan; “pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember 2015”. Pemungutan suara serentak sampai terpilihnya kembali Kepala Daerah berikutnya, menjadi sumber masalah baru dan ketatanegaran di Indonesia. Pemilihan Kepala Daerah serentak menjadikan adanya kekosongan payung hukum pada aspek kewenangan dari penjabat kepala daerah.

Hal ini dikarenakan Kekosongan jabatan yang di isi oleh penjabat sementara juga di atur lebih detail pada pasal 201 ayat (9) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 yang menyebutkan: “untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/walikota diangkat penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Konsekuensi yang terjadi dengan berlakunya Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah tentang kewenangan dari penjabat Kepala Daerah tersebut.

Kewenangan penjabat Kepala Daerah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 pasal 132A ayat (1) adalah sebagai berikut; “penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagai mana dimaksud dalam pasal 230 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 131 ayat (4) atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang; Melakukan mutasi pegawai, Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan penjabat sebelumnya dan/atau, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya dan Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Jelas tertera pada pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 bahwa kewenangan serta fungsi dari penjabat Kepala daerah tidak diperkenankan untuk melakukan beberapa point diatas. Hal itu sudah jelas tidak diperkenankan dilakukan oleh penjabat sementara Kepala Daerah. Hal ini bukan menjadi point penting dalam menjawab permasalahan yang diteliti oleh penulis. Melainkan makna frase; “penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagai mana dimaksud dalam pasal 230 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 131 ayat (4) atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang, Melakukan mutasi pegawai, Membatalkan

perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya dan Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Satu frase dalam kalimat yang bergaris bawah menjadi tolak ukur penulis dalam menyelesaikan permasalahan. Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyebutkan sampai dilantiknya kembali sedangkan Peraturan Pemerintah mengatakan yang mengundurkan diri. Jangka waktu atau masa tenggang dalam penjabatan Kepala Daerah sementara yang menjadi permasalahan. Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 menyebutkan sampai dilantiknya kembali sedangkan peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 yang masih ada sisa masa jabatan. Kewenangan dari pejabat kepala daerah diatur oleh peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 tentang pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah pasal 132A ayat (1). Sedangkan kewenangan dari kepala daerah definitif diatur oleh Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Hal ini diperkuat dengan peristiwa hukum yang terjadi di tiga kabupaten yaitu Blitar, NTT, dan kabupaten timur tengah utara ikut serta dalam pemilihan kepala daerah serentak bulan Desember 2015 silam. Pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh calon tunggal ini ada 4 kabupaten. Empat kabupaten tersebut antara lain kabupaten Blitar, Kabupaten Nusa Tenggara Timur, Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Timur Tengah Utara.

Kabupaten yang mengajukan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah tersebut hanya ada satu kabupaten yang dikategorikan menang dan berhak menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah, kabupaten tersebut adalah kabupaten Tasikmalaya. Tidak terpilihnya calon tunggal dalam pemilihan serentak tersebut menjadikan kekhawatiran masalah menjadi kenyataan. Masalah yang terjadi berkaitan dengan kewenangan serta fungsi menjadi topik yang memang harus diselesaikan, karena pada realitanya payung hukum pejabat kepala daerah tidak dapat dicakup dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tersebut.

Hal yang tidak dicakup adalah tentang kewenangan pejabat kepala daerah dalam melakukan perubahan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan pejabat kepala daerah tidak boleh mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan kepala daerah sebelumnya.

Kekosongan hukum yang berkaitan dengan Kewenangan dan fungsi pejabat Kepala Daerah bukan menjadi soal yang gampang. Pada prinsipnya sanksi yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara adalah Administratif. Peneliti memiliki paradigma bahwa kekosongan seperti ini tidak boleh terjadi, karena pada dasarnya Indonesia memutuskan sebagai Negara Hukum yang dimana pada kekuatan hukumnya berlandaskan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Kekosongan hukum yang diyakini oleh peneliti berdasarkan fakta yuridis yang secara kasat mata jangka waktu atau masa tenggang dari pimpinan pejabat Kepala Daerah yang mengisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya memang tidak diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008.

Ditelaah lebih detail bahwa Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 ternyata mengakibatkan masalah baru yang belum bisa diselesaikan. Demokrasi yang digagas oleh Indonesia melahirkan ketentuan pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota secara serentak terealisasi. Hal ini harus ada sebuah solusi yang kongkrit tentang payung hukum yang berkaitan dengan kewenangan dan kedudukan pejabat Kepala Daerah yang mengisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya.

Solusi yang harus dipertimbangkan dan dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan cara melakukan konstruksi hukum dalam menyelesaikan hal ini yang selanjutnya mengeluarkan peraturan pelaksana yang terkait dengan hal kewenangan dan fungsi dari pejabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Tujuan lain dari pada itu yang tidak kalah penting adalah sebagai tongkat bagi Pejabat Kepala Daerah dalam mengemban tugas dan sumpah jabatan yang telah mereka ucapkan. Disamping itu Indonesia adalah Negara Hukum dimana sudah seyogyanya hukum dalam hal ini adalah aturan harus bersifat pasti.

Hal ini tidak hanya sebatas menyelesaikan masalah kekosongan hukum saja, namun jika pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana yang terkait dengan masalah tersebut guna melengkapi aturan yang ada maka secara otomatis juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia. Setelah dikeluarkannya peraturan pelaksana maka bisa dijadikan pacuan oleh pejabat dalam mengemban tugas negara, serta masyarakat dan instansi terkait bisa memantau dan mengawasi kinerja dari pejabat kepala daerah dengan seksama.

### **Fungsi Pejabat Kepala Daerah yang mengisi Jabatan Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatannya**

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 59 ayat (1):“setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah”. Diperjelas dengan ayat (2) “Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah Provinsi disebut Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota”. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 bahwa fungsi pejabat diatur dalam pasal 132A ayat (1):“penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagai mana dimaksud dalam pasal 230 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 131 ayat (4) atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang,Melakukan mutasi pegawai,Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau, mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya dan Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Pembahasan diatas sudah jelas bahwa ada perbedaan fungsi dan tugas antara pejabat Kepala Daerah dan Penjabat Kepala daerah yang habis masa jabatannya. Perbedaan fungsi disinilah yang harus dikaji ulang oleh pemerintah pusat, agar dalam pelaksanaan tugas yang dikembangkan oleh penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya bisa searus dengan pejabat kepala daerah definitif. Pada dasarnya penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya pada era ini menjadi permasalahan yang cukup penting karena dilihat dari posisi kepala daerah itu sendiri sangat strategis.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Pada posisi permasalahan yang diteliti oleh peneliti menyimpulkan bahwa adanya kekosongan hukum pada fungsi dari penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Hal tersebut diperkuat dengan penjabaran serta materi-materi perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini. Ditambahkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu antara Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Peraturan

Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak sinkron atau tidak sejalan. Hal ini sangat memperkuat argumentasi peneliti dengan hasil akhir mengerucut pada kesimpulan akhir bahwa memang terjadi kekosongan hukum yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya.

### **Saran**

Berdasarkan simpulan diatas, maka penulis mempunyai saran sebagai berikut: Adanya kekosongan hukum tersebut maka langkah kongkrit yang harus dilakukan oleh pemerintah pembuat undang-undang, sudah seharusnya mengeluarkan peraturan pelaksana yang terkait dengan hal tersebut guna melengkapi yuridis tentang kewenangan dan fungsi penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Peraturan pelaksana yang dikeluarkan pemerintah terkait dengan kewenangan dan fungsi penjabat kepala daerah yang mnegisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya tersebut maka akan menyelesaikan permasalahan yang selama ini menjadi problematika publik serta menjadi sorotan yang menarik karena berkaitan dengan posisi orang nomor satu di daerah.

Selain itu bagi Negara diharapkan dapat mengevaluasi konflik antara aturan, sehingga tidak terjadi lagi kekosongan hukum, karena pada dasarnya Indonesia adalah negara hukum yang dimana hukum itu sendiri bersifat secara pasti dan mengikat. Tidak sebatas itu saja, ketika pemerintah mengeluarkan peraturan baru guna melengkapi aturan yang sudah ada, maka hal ini juga akan menjadikan penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya menjadi totalitas, tidak sebatas itu saja instansi juga bisa mengawasi kinerja dari penjabat kepala daerah tersebut. Bahkan masyarakat juga mampu mengawasi serta memantau kinerja orang nomor satu di daerah tersebut. Hal ini bisa menjadi sinergis ketika beberapa elemen masyarakat, birokrasi, serta aturan saling besinergi untuk menjadi lebih baik dan tidak melanggar peraturan yang sudah ditentukan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad Rifai. *Penemuan hukum oleh hakim dalam resektif hukum progresif*. Jakarta. Sinar grafika. 2011
- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Kencana Prenada Media Grup
- Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, KabuPaten, dan kota dalam rangka otonomi daerah*. Fakultas hukum UnPad Press. Bandung 2000

- Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD RI 1945*. Pustaka Sinar Harapan Jaya. Jakarta. 1994
- Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung. Mandar Maju. 2008
- Dadan Solihin dan Supriady Bratakusumah Deddy. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2002
- Departemen pendidikan nasional. *Kamus besar bahasa Indonesia*. Pusat bahasa. Jakarta. 2008
- Dwijowiyoto. Riant nugroho. *Otonomi Daerah; Desentralisasi tanpa revolusi; kajian dan kritik atas kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Elex Media Komputindo. Jakarta. 2000
- H. Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika. 2009
- Hanif Nurcholis. *Teori Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Edisi Revisi. Grasindo. Jakarta. 2006
- J. Kaloh. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta. 2009
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. 2010
- Kamal Hidjaz. *Efektivitas penyelenggaraan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah di indonesia*. Pustaka refleksi. Makasar. 2010
- Koentjoro Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. 2009
- M. Makhfudz. *Hukum Administrasi Negara*. Graha Ilmu
- Maria Farida Indrati. Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan I. Jenis. Fungsi. Dan materi muatan*. Kanisius. Yogyakarta. 2007
- Mukti Fajar dan Yulianto. 2010. *Dualisme enelitian Hukum Normatif dan Emiris*. Yogyakarta; pustaka pelajar.
- Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah*. Pustaka Pelajar. 2005
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Kharisma Putra Utama. Jakarta. 2006
- S. Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo. Jakarta. 1994
- Sadjijno. *Memahami beberara Bab Pokok Hukum Administrasi*. Laksbang Pressindo. Yogyakarta. 2008
- Raharjo Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta ublising. Yogyakarta. 2009
- Siswanto sunarno. *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*. Sinar garfika. 2005
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Liberty. Yogyakarta. 1996
- Sutiyoso bambang. *Metode penemuan hukum*. Yogyakarta. UII press. 2006
- Wingjodipuro suroso. *Pengantar ilmu hukum*. Bandung. 1974
- Rini Apriyani. *Jurnal Beraja Niti. Kewenangan Pemerintah Daerah*. 2014
- Hamid Attamini. *Disertasi Universitas Indonesia*. 1990
- Nurmayani. *Hukum administrasi daerah*. Universitas lampung bandarlampung. 2009
- Puspitasari Merissa. *Tinjauan yuridis mengenai perjanjian pemagangan tidak tertulis*. Universitas negeri Surabaya. 2015
- Triantomedia. [www.cicajoli.com/2013/10/konstruksi-Hukum.html?m=1](http://www.cicajoli.com/2013/10/konstruksi-Hukum.html?m=1) pada tanggal 4 Juni 2016 diakses jam 02.27
- Poskotanews. <http://poskotanews.com/2016/10/31/plt-gubernur-dki-batalkan-14-lelang-ahok/> diakses pada tanggal 11 November 2016 pukul 22.57
- Artikel, Siana. <http://www.artikelsiana.com/2015/04/pengertian-peraturan-perundang-undangan.html> diakses pada 20 Oktober 2016 pukul 19.05
- Muhamad, Yasin. <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt56fcad31a33f9/bahasa-hukum--pelaksana-tugas--pelaksana-harian--dan-penjabat> diakses pada tanggal 12 november 2016 pukul 23.54
- Republik Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Kepala Daerah, dan Walikota
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah
- Republik Indonesia . Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah
- Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia