

PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR (STUDI JABATAN GUBERNUR DI DKI JAKARTA)

Mahropiono

LPMP Propinsi Kalimantan Selatan

Email : ionmahrop@gmail.com

Abstract

The purpose of this thesis is to determine and to assess the mechanism of the turnover and / or charging Jakarta governor according to the Law of the Republic of Indonesia Number 29 Year 2007 as well as knowing the turnover the governor of Jakarta with the enactment of the Law of the Republic of Indonesia Number 1 Year 2015. In the writing of this research using normative legal writing with descriptive research . The primary data sources are the Law of the Republic of Indonesia Number 29 Year 2007 , the Law of the Republic of Indonesia Number 23 Year 2014, the Law of the Republic of Indonesia Number 1 Year 2015 and secondary data sources are in the form of books and literature. According to the results of this research shows that , the Law of the Republic of Indonesia Number 29 Year 2007 does not set out clear explanation about the turnover of governorship of DKI Jakarta . It only refers to the legislation act about the Regional Administration and Local Elections. After the enactment of the Law of the Republic of Indonesia Number 1 Year 2015, the turnover and / or succession vacuum of power of Jakarta governor refers to this law , meanwhile as a special legal (lex specialis) that the law of Local Government overrides the law of Local Government which are in general (lex generalis). lex specialis derogat legi generali.

Keywords : *Turnover , Vacuum of Power , Governor*

Abstrak

Tujuan dari penulisan tesis ini yaitu untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur DKI Jakarta menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 serta mengetahui pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur DKI Jakarta dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam penulisan penelitian hukum ini menggunakan metode penulisan hukum normatif dengan sifat penelitian deskripsi. Hukum primernya yaitu Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan literatur. Menurut hasil dan penelitian tesis ini menunjukkan bahwa, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak mengatur secara jelas tentang pengisian dan/atau pergantian jabatan gubernur DKI Jakarta. Pengaturannya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah. Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, maka pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan Gubernur DKI Jakarta mengacu pada aturan hukum ini, padahal sebagai hukum yang bersifat khusus (lex specialis) yang mengesampingkan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah hendaknya mengesampingkan hukum tentang Pemerintahan Daerah yang pada hakikatnya bersifat umum (lex generalis).

Kata Kunci : *Pengisian, Kekosongan Jabatan, Gubernur.*

PENDAHULUAN

Keberadaan pemerintah daerah sebagai realisasi dari penjabaran

pelaksanaan pemerintahan pada sistem negara kesatuan. Secara jelas Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) telah menempatkan dalam bab tersendiri yaitu dalam Bab VI dengan judul “Pemerintahan Daerah”. Menurut sejarah konstitusi kita yang pernah berlaku selain UUD 1945 juga telah diatur di dalamnya. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dalam bab IV “Pemerintah daerah dan daerah-daerah swapradja”, dan Konstitusi RIS 1949 sebagai bentuk negara federal walaupun tidak secara tegas mengatur pemerintah daerah, tetapi dalam Bab II tentang “Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah bagian” pada pasal 46 disebutkan bahwa tatanan dan cara menjalankan pemerintahan daerah-daerah bagian haruslah menurut cara demokrasi, sesuai dengan asas-asas yang termaktub dalam Konstitusi ini.

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu pengaturan yang termuat dalam peraturan pemerintahan daerah, baik untuk gubernur, bupati, dan walikota. Semenjak awal kemerdekaan pemilihan atau penunjuk kepala daerah sudah ada aturan hukumnya. Secara khusus Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Setelah Indonesia merdeka pemerintahan daerah juga sudah diatur dengan peraturan perundang-undangan

yaitu; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perjalanan sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia menggunakan tiga bentuk tipe. *Pertama* DPRD mengusulkan tiga nama calon kepala daerah kepada presiden, kemudian presiden menetapkan satu calon tersebut yang disetujui menjadi kepala daerah, dengan dasar hukumnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, model ini yang dianut pada masa Orde Baru. *Kedua*, pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD dan ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. *Tipe ketiga* adalah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

daerah (Pilkada) dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur DKI Jakarta ketika Joko Widodo ditetapkan sebagai Presiden dalam pemilihan tahun 2014 sehingga terjadi kekosongan jabatan gubernur. Dalam mekanismenya sempat terjadi silang pendapat dalam menafsirkan hukum sehingga mengaburkan makna kepastian hukum. Hal ini menjadi sangat krusial karena kasus ini terjadi di DKI Jakarta sebagai tempat pusat pemerintahan sekaligus barometer stabilitas politik dalam negeri. Berangkat dari permasalahan inilah penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum terhadap kasus pergantian gubernur di DKI Jakarta.

Berdasarkan uraian di atas, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana mekanisme pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur DKI Jakarta menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bagaimana pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015?

PEMBAHASAN

Otonomi Khusus Bagi Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara

Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara memiliki kekhususan dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. DKI Jakarta dipimpin oleh seorang gubernur tetapi memiliki 5 walikota yang bertanggung jawab kepada gubernur secara langsung. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara Indonesia juga mengakui dan menghormati hak-hak khusus dan istimewa sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi DKI Jakarta dikatakan khusus karena sebagai satuan pemerintahan dalam kedudukannya sebagai ibukota NKRI dan sebagai daerah otonom yang memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945.

Realisasi dari pemberian hak-hak khusus bagi pemerintahan DKI Jakarta, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Lembaran Negara (LN 2007 Nomor 93; TLN 47440). Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur

yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harus memperoleh suara lebih dari 50% suara sah. Ketentuan perolehan suara ini sangat penting karena melihat warga Jakarta yang jumlahnya sangat besar dengan multicultural. Legitimasi dari masyarakat terhadap gubernur yang terpilih sangat menentukan pada sikap masyarakat yang menerima kepala daerahnya.

Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta yang diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawabnya dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang Deputy Gubernur yang bertanggung jawab kepada Gubernur. Deputy ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul gubernur. Keberadaan Deputy Gubernur ini sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi pada tingkat provinsi. Deputy Gubernur ini diberi kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan Deputy Gubernur ini diperlukan karena tugas gubernur yang memiliki otonomi khusus tentunya sangat berat. Sebagai perbandingan pemberian otonomi kepada kabupaten dan kota dengan jumlah penduduk yang mungkin kalah jauh dibandingkan penduduk DKI Jakarta.

Jumlah keanggotaan dari DPRD Provinsi Jakarta paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta. Pengangkatan calon walikota/bupati diajukan oleh Gubernur untuk mendapat pertimbangan DPRD Provinsi. Dalam hal pelaksanaan tugasnya, walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur. Hal ini sebagai konsekuensi otonomi pada tingkat provinsi dan juga yang mengajukan calon Walikota/Bupati adalah Gubernur, walaupun meminta pendapat DPRD tetapi hanya sebatas pertimbangan dan tidak mengikat. Secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa pertimbangan DPRD Provinsi tidak mengikat dalam pengangkatan bupati dan walikota. Berbeda dengan di provinsi lain, dimana pemilihan bupati/walikota melalui pemilihan langsung oleh rakyat seperti hal yang berlaku pada proses dan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 secara khusus mengatur rencana tata ruang wilayah dengan menyesuaikan rencana tata ruang nasional dan melakukan koordinasi dengan provinsi lain yang berdekatan langsung dengan DKI Jakarta. Dalam hal pengembangan ekonomi dan pembangunan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada pemerintah.

Selanjutnya pemerintah kawasan khusus itu dikelola bersama antara Pemerintah dan Pemerintah provinsi atau didelegasikan pengelolaannya kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pendanaan untuk melaksanakan kekhususan Provinsi DKI Jakarta ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usul Pemerintah DKI Jakarta. Pengelolaannya melalui kementerian yang terkait dengan penggunaan anggaran tersebut. Sebagai pertanggungjawaban dari pendanaan ini maka setiap akhir tahun Gubernur Provinsi DKI Jakarta wajib melaporkan seluruh pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan yang terkait dengan kedudukan Provinsi DKI Jakarta kepada pemerintah melalui menteri yang terkait.

Beberapa hal yang menjadikan bahwa Provinsi DKI Jakarta memiliki kekhususan, yaitu : a) Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonomi pada tingkat provinsi; c) Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan

negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional; d) Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi; e) Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana telah ditentukan oleh undang-undang; f) Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan; g) Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dengan otonomi khusus ini maka Provinsi DKI Jakarta dalam menjalankan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan memiliki perannya yang sudah dijamin oleh undang-undang.

Provinsi DKI Jakarta status kota dan kabupaten adalah administratif karena otonominya berada di tingkatan pemerintahan provinsi. Konsekuensinya dari status ini bahwa pemilihan kepala daerah juga hanya dilakukan untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, sedangkan untuk walikota/bupati dan wakilnya ditunjuk oleh gubernur dengan persetujuan DPRD

Provinsi. Kabupaten/kota administrasi merupakan sebuah hasil konstruksi atau konsekuensi dari status otonomi tunggal yang dimiliki kota Jakarta. Hak otonomi yang melekat pada kota Jakarta berada di tingkat Provinsi sehingga wilayah kota dan kabupaten hanya melaksanakan apa yang sudah ditentukan oleh pemerintahan provinsi.

Secara umum dalam kerangka otonomi daerah Gubernur dan Wakil Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah otonom berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merefleksikan pemberian kewenangan untuk dapat mengurus pemerintahannya sendiri. Fungsi desentralisasi dapat diperankan oleh Gubernur. Tetapi kalau dilihat pada landasan hukum yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang menegaskan status khusus Ibukota Jakarta, maka peran Gubernur sebagai pelaksana fungsi dekonsentrasi. Terlihat ada perbedaan yang dalam hak otonomi ini karena pengertian otonomi seperti yang dipahami untuk provinsi lainnya yang berhak mengurus sendiri urusan rumah tangga pemerintahannya.

Secara jelas bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya yang menjadi urusan pemerintahan daerah, namun bagi Provinsi DKI Jakarta tidak

dapat menjalankan atau melaksanakan seluas-luasnya karena ada ikatan dengan pusat melalui asas dekonsentrasi. Sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 bahwa otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi, dan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian dan penerapan asas otonomi daerah bagi Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang lebih menekankan pada asas dekonsentrasi, sebenarnya tidak terlepas dari kemauan politik pemerintahan pusat yang memandang pentingnya ikut campur dalam pemerintahan daerah bagi Provinsi DKI Jakarta. Sikap politik dari pemerintah seperti ini memang tidak dilarang karena memang demi kepentingan bangsa Indonesia secara keseluruhan. Kekuasaan pemerintah pusat yang memberikan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah sudah dijamin oleh konstitusi pada negara, terlebih pada negara kesatuan seperti di Indonesia. Yang menjadi titik temu pemikiran hanyalah hubungan yang jelas dan diterima oleh semua pihak antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Seperti pendapat Kacung Marijan, bahwa perspektif politik memandang

desentralisasi sebagai masalah relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah bawahannya dan antara *stakeholders* di setiap level pemerintahan.¹

Desentralisasi yang diterapkan untuk Provinsi DKI Jakarta lebih didorong kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang baik atau ideal. Untuk mewujudkan ini diperlukan suatu organisasi pemerintah yang memiliki wilayah kerja tertentu yang berada pada daerah dengan kedudukan khusus seperti halnya dengan Jakarta. Dalam kerangka konstitusi, posisi daerah sebagai daerah otonomi tidak dapat dipertentangkan dengan pemerintahan pusat.

Sebagai daerah otonom yang diberikan otonomi pada tingkat provinsi, maka pemilihan kepala daerah diselenggarakan secara langsung melalui pemilihan kepala daerah. Sedangkan untuk wilayah kabupaten dan kota yang berada di bawahnya tidak dilakukan pemilihan kepala daerah, tetapi melalui penunjukan yang dilakukan oleh Gubernur. Otonomi daerah di Provinsi DKI Jakarta bersifat tunggal sehingga wilayah kota dan kabupaten di Provinsi DKI Jakarta tidak bersifat otonomi. Ciri khas ini dipahami bahwa secara teritorial Provinsi DKI Jakarta memang tidak seluas provinsi lainnya walaupun

permasalahannya yang dihadapi jauh lebih rumit dan kompleks.

Penguatan dasar hukum untuk menjalankan otonomi yang memberikan kesempatan luas kepada provinsi diperlukan dengan bantuan pemerintah pusat sebagai penguat dari konsep otonomi tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Rozali Abdullah, bahwa dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan otonomi daerah, untuk mewujudkan kemandirian daerah dan pemberdayaan masyarakat, perlu dilakukan pembinaan.² Pembinaan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah itu meliputi: a) Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan; b) Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; c) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; d) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Konsep otonomi daerah bagi bangsa Indonesia sudah dirasakan semenjak bangsa ini berdiri dan telah menjadi kesepakatan bersama. Seperti yang dikemukakan oleh Sudi Fahmi, bahwa otonomi daerah di Negara Republik Indonesia telah menjadi konsensus nasional. Pemikiran seputar perlunya otonomi daerah telah dilontarkan

¹ Kacung Marijan.2010. *Sistem Politik Indonesia*. Cetakan I. Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group. hlm.139.

² Rozali Abdullah.2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*. Cetakan I. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. hlm.179.

oleh kalangan pembentuk UUD 1945 tanpa menimbulkan kontra argumentasi. Sejarah penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula, sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan beribu-ribu pulau. Akan tetapi, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.³

Dengan asas dekonsentrasi yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 walaupun tidak dikatakan mengekang dari konsep desentralisasi namun sedikit berbeda. Karena konsep desentralisasi pada otonomi yang umum diperuntukkan untuk daerah kabupaten/kota. Sedangkan untuk Provinsi DKI Jakarta menggunakan asas dekonsentrasi yang sebenarnya berasas sentralisasi (pemusatan) dan berlawanan dengan desentralisasi.

Desentralisasi dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan dalam rangka melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Instansi bawahan, yaitu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melaksanakan tugas atas nama Pemerintahan Pusat, sehingga Pemerintah Pusat tidak kehilangan kewenangannya. Ada penyebaran kewenangan dari pusat kepada pemerintah daerah.

Pada awalnya kedudukan wakil kepala daerah memang terkesan tidak efektif karena sering tumpang tindih dengan tugas dan wewenang kepala daerah. Sering juga disebutkan bahwa wakil kepala daerah hanya menjalankan tugas sisa yang tidak dilakukan oleh kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah sangat diperlukan, mengingat urusan pemerintah daerah sangat banyak dan cukup berat, karena dalam otonomi daerah hampir semua urusan pemerintahan diserahkan atau didesentralisasikan ke daerah kecuali urusan-urusan tertentu yang masih dipegang oleh pemerintah pusat.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, dan diberhentikan. Berdasarkan Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala

³ Sudi Fahmi. 2009. *Konsistensi Peraturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah (dalam Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia)*. Cetakan I. Yogyakarta. FH UII Press, hlm. 129.

daerah berhenti karena: a) meninggal dunia, b) permintaan sendiri; atau c) diberhentikan.

Kemudian pada Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan, apabila : a) Berakhir masa jabatannya; b) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c) Dinyatakan melanggar sumpah/janji kepala daerah/wakil kepala daerah; d) Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah karena tidak mentaati seluruh peraturan perundang-undangan; e) Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah karena menjadi pengurus perusahaan, melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin menteri, dan meninggalkan tugas selama 7 (tujuh) hari berturut-turut atau satu bulan tidak berturut-turut tanpa izin menteri; f) Melakukan perbuatan tercela; g) Diberi tugas jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; h) Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen dan/atau i) Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Mekanisme Pergantian dan/atau Pengisian Jabatan Gubernur DKI Jakarta Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007

Pergantian Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah di Provinsi DKI Jakarta, menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak diatur secara jelas. Pengaturannya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian akan mendasarkan pada undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Artinya dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 hanya mengatur tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mekanisme pemilihan yang berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah pada provinsi lainnya. Penekanannya lebih pada kekuatan legalitas dan pengakuan dari masyarakat terhadap pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dengan perolehan suara lebih dari 50% suara sah. Norma hukum yang mengatur peran DPRD ini sudah terwadahi dengan peraturan perundang-undangan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Pasal 174 ayat (4) yang menyebutkan bahwa apabila Gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dicalonkan dari fraksi atau gabungan fraksi, fraksi atau gabungan fraksi yang mengusung Gubernur yang

berhenti atau diberhentikan mengusulkan 2 (dua) orang Calon gubernur kepada DPDR Provinsi untuk dipilih.⁴ Ketika terjadi kekosongan jabatan Gubernur, maka acuan hukum yang dianut adalah merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti yang termuat dalam Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan menurut persyaratan dan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang sesuai adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan 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.

Pergantian dan/atau pengisian jabatan Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pada Pasal 65 ayat (4), (5), dan (6) yang menyebutkan bahwa (1) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala

daerah; (2) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah; Dan (3) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Pasal lain dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga ditentukan, yaitu Pasal 87 ayat (1) yang menyebutkan bahwa apabila Gubernur berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Dari pernyataan pasal ini dirujuk lagi ke 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, dalam Pasal 173 disebutkan bahwa (1) Dalam hal Gubernur, Bupati, dan Walikota berhalangan tetap, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak serta merta menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota; (2) Wakil Gubernur, Wakil

⁴*Ibid.*, hlm. 44.

Bupati, dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjalankan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Setelah ditelisik ternyata pengisian kekosongan jabatan Gubernur di DKI Jakarta, karena tidak tercantum di undang-undang DKI maka merujuk pada undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 399 menyebutkan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Kemudian Pasal 203 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatannya. Padahal di dalam undang-undang tentang Pemerintahan

Daerah merujuk pada undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, sedangkan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta pada waktu pemilihannya menggunakan Undang-Undang Khusus DKI. Seharusnya ada tambahan norma yang dimasukkan tentang Provinsi Daerah Khusus dan Istimewa pada Ketentuan Peralihan di 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. Sehingga ketika terjadi kekosongan jabatan Gubernur di DKI Jakarta tidak terjadi penafsiran yang berbeda.

Kekosongan jabatan gubernur DKI Jakarta pada kasus tahun 2014 karena Gubernur atas permintaan sendiri berhenti, sehingga perlu diadakan pergantian dan/atau penggantian gubernur. Ketika itu yang sudah ditetapkan peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 pada Pasal 173 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal Gubernur, Bupati, dan Walikota berhalangan tetap, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak serta merta menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kata “tidak serta merta” itu memiliki arti seorang Wakil Gubernur tidak secara otomatis menjadi Gubernur ketika jabatan Gubernur itu kosong. Namun dapat

ditafsirkan juga Wakil Gubernur boleh menggantikan Gubernur karena jabatannya kosong. Namun demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menghendaki Wakil Gubernur yang menggantikan dan mengisi jabatan gubernur yang kosong. Seperti bunyi Pasal 203 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyebutkan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan berakhir masa jabatannya. Sehingga pengangkatan Wakil Gubernur menjadi Gubernur didasarkan pada aturan ini, dengan Surat Keputusan Kementerian Dalam Negeri Nomor 121.32/4438/OTDA perihal mekanisme pengangkatan Wakil Gubernur DKI Jakarta menjadi Gubernur DKI Jakarta Sisa Masa Jabatan Tahun 2012-2017.

Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Perpu Nomor 1 Tahun 2014 mendapatkan persetujuan dari DPR RI dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang kemudian diadakan perubahan dengan Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Menurut 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, proses pemilihan Gubernur sebagai Kepala Daerah dilaksanakan dengan dua tahap, yaitu persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terdapat hal yang berbeda dengan pemilihan kepala daerah. Perbedaan ini terletak pada tidak mencantumkan calon Wakil Kepala daerah dalam pemilihan tersebut pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Sedangkan pada perubahannya sudah mencantumkan calon wakil kepala daerah.

Kalau dicermati perubahan norma hukum yang mengatur pemilihan Kepala Daerah ini dalam perjalanan sebuah hukum tidak mampu bertahan lama karena sering terjadi pergantian dan perubahan. Sehingga kalau dilihat dari asas kepastian hukum seakan kurang menjamin adanya kepastian, atau lebih tepatnya sering anggota legislatif memainkan peran dan kepentingan politik sesaat dan mengorbankan hukum. Penetapan norma hukum yang mengatur pemilihan Kepala Daerah yang hanya menetapkan pemilihan Calon Gubernur, Calon Bupati,

dan Calon Walikota tanpa diikuti Calon Wakilnya kemudian diganti dengan aturan yang baru. Jangka waktu dari tanggal 2 Februari 2015 kemudian diubah pada tanggal 18 Maret 2015. Seyogyanya dalam menentukan aturan hukum haruslah mengedepankan pada aspek yuridis dan bukan pada aspek politis.

Seharusnya strategi pembangunan hukum sudah mengarah pada pembangunan hukum responsif yang akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat. Hal ini selaras dengan teori hukum progresif mengenai hubungan hukum dan manusia dari Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa asumsi dasar yang ingin diajukan adalah mengenai pandangan tentang hubungan antara hukum dan manusia. Ingin ditegaskan prinsip, “hukum adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Maka setiap kali ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki serta bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.⁵

Lembaga Legislatif harus berpikiran progresif dalam membuat peraturan

perundang-undangan. Aturan hukum yang dibuat bukan untuk DPR sendiri tetapi untuk rakyat Indonesia. Hukum yang bersifat responsif, produk hukumnya mencerminkan harapan dari masyarakat dan sesuai dengan keinginan di masyarakat pula. Sejalan dengan ini Mahfud MD berpendapat bahwa produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.⁶

Pemilihan Kepala Daerah termasuk Gubernur terdapat perubahan dalam penetapan suara sah yang terdapat pada Pasal 109 antara yang lama dengan yang sudah diubah. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 109 disebutkan bahwa (1) Calon Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai Gubernur terpilih; (2) Dalam hal tidak ada Calon Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan Pemilihan Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama; (3) Calon Gubernur yang memperoleh suara lebih dari

⁵Satjipto Rahardjo, 2009 *Hukum Progresif*. Cetakan I. Yogyakarta. Genta Publishing .hlm.5.

⁶Mahfud MD. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-4. Jakarta Utara. PT Rajawali Pers. hlm 31.

50% (lima puluh persen) dari jumlah suara sah pada putaran kedua ditetapkan sebagai Gubernur terpilih.

Sedangkan dalam perubahannya, menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 109 disebutkan bahwa (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih; (2) Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon yang memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih.

Perubahan norma hukum ini terjadi pelemahan terhadap legitimasi dari para pemilih yang seharusnya tetap menentukan prosentasi suara sah. Seperti halnya pemilihan Kepala Daerah di Provinsi DKI Jakarta yang menetapkan suara harus lebih dari 50%. Seharusnya ketentuan ini diterapkan pada provinsi lain sehingga seorang Gubernur dan Wakil Gubernur benar-benar dipilih oleh sebagian besar penduduk daerah tersebut. Kalau tidak demikian sering terjadi Kepala Daerah yang memimpin sebenarnya merupakan hasil dari pilihan kelompok yang bukan mayoritas.

Pergantian dan/atau Pengisian Jabatan Gubernur DKI Jakarta Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Undang-undang yang mengatur terhadap provinsi DKI Jakarta secara eksplisit belum jelas diatur dalam pasal-pasal nya. Sehingga harus mengacu pada peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan Gubernur. Kalau menurut Pasal 203 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 disebutkan bahwa (1) Dalam hal terjadi kekosongan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan berakhir masa jabatannya; (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme pengisiannya dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang ini.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan *lex specialis* dalam pemilihan Kepala Daerah yang diatur oleh undang-undang pemerintahan daerah. Akan tetapi dalam peraturan perundang-undangan yang

baru juga tidak secara khusus dimuat dalam pasal-pasal nya. Disinilah sesungguhnya diperlukan aturan hukum yang khusus pula untuk mengatur pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan Gubernur di DKI, tentunya dimuat di dalam undang-undang khusus DKI.

Tidak terdapatnya pasal khusus yang mengatur tentang pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan gubernur di DKI Jakarta di dalam undang-undang DKI Jakarta, dapat menimbulkan multi tafsir. Apakah Wakil Gubernur secara otomatis mengisi jabatan Gubernur yang ditinggalkan, atau tidak serta merta dapat menggantikan posisi jabatan yang kosong tersebut. Sebagai konsekuensi logis dari peraturan khusus bagi Provinsi DKI Jakarta, seharusnya kalau pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur oleh undang-undang khusus, maka aturan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur juga harus diatur dengan jelas. Pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan gubernur setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, akan merujuk pada dasar hukum ini. Karena pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan gubernur tidak terwadahi dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang mengatur tentang Provinsi DKI Jakarta.

Peraturan hukum yang lebih khusus (*lex specialis*) tentang pemerintahan daerah di DKI Jakarta sebagai bahwa pergantian

dan/atau pengisian kekosongan jabatan gubernur tidak terwadahi dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang mengatur tentang Provinsi DKI Jakarta. Maka dasar hukum untuk melakukan pengisian kekosongan jabatan Gubernur di DKI Jakarta mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Ketika dalam aturan hukum yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak mengatur pergantian atau pengisian jabatan Gubernur di DKI Jakarta, maka yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Hal ini berkaitan dengan asas *lex specialis derogate legi generali* merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi (*application policy*) maksudnya persoalannya bukan berkenaan dengan perumusan suatu kebijakan tentang hukum tetapi berkenaan dengan *game-rule* dalam penerapan hukum. Dalam hal ini sangat penting apakah dalam pergantian atau pengisian kekosongan jabatan Gubernur DKI Jakarta menggunakan undang-undang khusus DKI atau menggunakan undang-undang lain yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah atau undang-undang tentang pemilihan Kepala Daerah. Duduk persoalannya di sini, ketika banyak pihak yang menafsirkan aturan dengan dasar dan pemahaman yang berbeda tetapi ada yang

terlewatkan bahwa pada tahap penerapan hukum kita sulit terpaku pada satu aturan yang ada. Padahal di Indonesia ada satu permasalahan yang diatur oleh lebih dari satu dasar hukum, seperti halnya tentang pemerintahan daerah dan juga tentang pemilihan kepala daerah.

Seperti halnya asas *lex posterior derogate legi priori* (hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama) sehingga secara tegas pada Pasal 409 huruf b mencantumkan “*dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*”. Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 khususnya Pasal 68 ayat (1) tentang Ketentuan Peralihan menyebutkan bahwa dalam hal terjadi kekosongan gubernur, bupati, dan walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota menggantikan gubernur, bupati, dan walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatannya.

Namun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 ini juga tidak berlaku dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Menurut Pasal 205 Ketentuan Penutup Perpu Nomor 1 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 5586) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak memuat norma pengangkatan secara khusus dan mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang kosong. Artinya harus kembali kepada ketentuan *primary rule atau lex generalis* yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sehingga Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak relevan dijadikan dasar hukum karena ketentuan yang berkaitan dengan mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang kosong tidak diatur di dalamnya. Sehingga pengisian jabatan Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2014 dilakukan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Pasal 203 ayat (1), yang menyebutkan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatannya.

Setelah bergantinya peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dan juga Perpu Nomor 1 Tahun 2014 telah ditetapkan sebagai undang-undang maka pergantian dan/atau pengisian jabatan Gubernur DKI Jakarta yang kosong akan didasarkan pada Pasal 203 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang bunyinya sama dengan Pasal 203 Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Ketentuan ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 87 ayat (1) bahwa apabila gubernur berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Serangkaian kutipan dari pasal-pasal yang terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan di atas, menunjukkan bahwa memang tidak terdapat konflik norma. Namun demikian terlihat kurang lengkap aturan hukum yang mengatur pada Provinsi DKI Jakarta mengenai pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur yang kosong.

Berbagai aturan hukum yang mengatur tentang kehidupan politik dan pemerintahan di daerah haruslah mencerminkan satu tujuan dari norma hukum yang menjadi payungnya. Ketika tidak ada kesamaan aturan atau bahkan terjadi pertentangan, maka akan berakibat kurang baik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan aturan hukum yang samapun terkadang terjadi penafsiran yang berbeda sehingga tindakan hukum juga berbeda.

Mengenai muatan dan materi hukum yang tepat sesuai dengan kondisi masyarakat terkadang diabaikan oleh pembuat perundang-undangan, yang lebih mengedepankan aspek politik dibandingkan aspek yuridis. Sehingga sering terlihat seakan-akan hukum merupakan hasil atau produk dari politik, demi kepentingan politiklah hukum dibuat. Kalau demikian maka norma hukum yang ada tentunya tidak sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat itu sendiri. Akibatnya norma hukum akan mendapat reaksi penolakan dari masyarakat sehingga keadaan ini dapat mengancam stabilitas dari masyarakat karena masyarakat tidak percaya terhadap produk hukum yang ada. Padahal sebuah aturan hukum dibuat telah memperhitungkan efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

PENUTUP

Untuk mengisi dan melakukan penggantian terhadap kekosongan jabatan Gubernur Provinsi DKI Jakarta memerlukan aturan hukum yang jelas dan tidak menimbulkan multi tafsir. Pergantian Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah di Provinsi DKI Jakarta, menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak diatur secara jelas. Pengaturannya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, maka pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan Gubernur DKI Jakarta mengacu pada aturan hukum ini. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai bentuk realisasi dari asas *Lex specialis derogate legi generalis*, hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang mengesampingkan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Kenyataannya tidak dapat mengesampingkan norma hukum yang mengatur tentang pengisian dan/atau pergantian jabatan gubernur bagi Provinsi DKI Jakarta. Kekosongan jabatan gubernur

di DKI Jakarta diisi dengan payung hukum tentang Pemerintahan Daerah yang pada hakikatnya bersifat umum (*lex generalis*).

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- Undang-Undang nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah,
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri,
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah,
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota,
- 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 Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Buku-Buku**
- Abdullah Rozali. 2005. *Pelaksanaan otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Aburaera, Sukar Nomor 2013. *Filsafat Hukum (Teori dan Praktik)*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group.
-, 2012. *Menguak Realisme Hukum*. Jakarta : Penerbit Konpress.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Ikrar Mandiriabadi.
- Busroh, Abu Daud. 2001. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Crus de Peter. 2010. *Perbandingan Sistem Hukum Common law dan Socialist Law* diterjemahkan oleh Narulita yuusron". Jakarta: Nusa Media.
- Fuady, Munir. 2013. *Teori-Teori Hukum Dasar (Grand Theory)*. Jakarta : Nusa Media. Bandung.
-, 2013. *Teori-Teori Dalam Sosiologi Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: PT. Kanisius.
- Johnson, Alvin S. 2006. *Sosiologi Hukum*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum* diterjemahkan oleh Siwi Purwandari". Bandung: Nusa Media.
-, 2011. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* "diterjemahkan oleh Raesul Muttaqien". Bandung: Nusa Media.
-, 2010. *Teori Hukum Murni (Dasar-dasar Hukum Normatif)* "diterjemahkan oleh Raesul Muttaqien. Bandung : Nusa Media.
- Leyh, Gregory. 2011. *Hermeneutika Hukum* "diterjemahkan oleh M. Khozim". Bandung: Nusa Indah.
- Moh, Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta Utara: PT. Rajagrafindo Persada.
-, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta. Pustaka LP3ES.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Montesquieu. 2007. *The Spirit of Laws* “diterjemahkan oleh M.Khoiril Anam”. Bandung: Nusa Media.
- Muhjad, Hadin. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rasjidi, Lili. 2012. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjo Nomor 2013. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Siahaan, Pataniari. 2012. *Praktik Hukum Pembentukan Undang-Undang (Pasca Amandemen UUD 1045)*. Jakarta Pusat : Penerbit Konpress.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- Sungkono, Bambang. 2005. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- Syamsuddin, Aziz. 2013. *Proses dan Praktik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Thaib, Dahlan. 2006. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.