

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara tentunya memiliki tujuan nasional untuk menciptakan kesejahteraan serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tertuang di dalam dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

“Melindungi segenap bangsa dan segenap tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Dalam merealisasikan tujuan nasional tersebut, Pembangunan Nasional hadir sebagai suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional.¹

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional selanjutnya penulis singkat (SPPN), menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yakni :²

“satu-kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah”

Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, pembangunan hukum merupakan bagian yang penting dalam pembangunan nasional. Hal ini dikarenakan pembangunan hukum di Indonesia termasuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional selanjutnya penulis singkat (RPJPN) Tahun 2005- 2025, sebagaimana tertuang dalam Undang-

¹ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

² Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005- 2025.

Visi pembangunan bidang hukum dalam RPJPN Tahun 2005-2025 adalah mewujudkan tegaknya supremasi hukum yang didukung oleh sistem hukum nasional yang mantap dan mencerminkan kebenaran dan keadilan, serta memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat luas.³ Sesuai dengan visi pembangunan bidang hukum, pemerintah sebagai organisasi negara harus mampu menjalankan visi tersebut. Hal ini harus terealisasi dalam berbagai persoalan hukum di Indonesia. Salah satu persoalan hukum yang ada yaitu persoalan mengenai penunjukan pejabat kepala daerah.

Indonesia sebagai suatu negara tentunya memiliki organisasi atau lembaga kenegaraan didalamnya. Lembaga-lembaga negara tersebut diisi dan dikepalai oleh pejabat-pejabat negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Pengisian pejabat-pejabat negara ini merupakan unsur terpenting dalam pelaksanaan lembaga kenegaraan. Hal ini dikarenakan pejabat-pejabat negara ini memiliki fungsi-fungsi dari jabatannya, sehingga tanpa diisi oleh pejabat-pejabat negara ini, maka fungsi-fungsi dari jabatan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.⁴ Dari sini dapat dipahami bahwa begitu pentingnya peran jabatan-jabatan negara tersebut sehingga tidak boleh terjadi kekosongan jabatan-jabatan negara yang dapat menyebabkan stagnasi pada roda pemerintahan⁵. Maka hal ini memicu timbulnya berbagai mekanisme dalam pengisian jabatan-jabatan negara untuk mencegah terjadinya kekosongan. Kekosongan jabatan-jabatan

³ Lihat Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005- 2025, LN No. 33 TLN No. 4700.

⁴ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4

⁵ Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (30 Desember 2016), hlm. 542., diakses Melalui : <https://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=607752&val=8948&title=KEWENANGAN%20PENJABAT%20KEPALA%20DAERAH%20DI%20>, diakses 25 februari 2023

negara merupakan suatu ancaman bagi suatu negara dalam menjalankan roda pemerintahan.

Di Indonesia sendiri telah terjadi ancaman kekosongan jabatan-jabatan negara khususnya jabatan untuk kepala daerah⁶. Hal ini dikarenakan adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 yang disebabkan karena penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023 ini menimbulkan ancaman kekosongan jabatan negara, tercatat akan ada 271 kepala daerah (101 daerah pada tahun 2022, dan 170 daerah pada tahun 2023) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota mengalami kekosongan pejabat kepala daerah karena masa jabatannya sudah habis.

Di Indonesia terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk mencegah kekosongan kepala daerah, yakni melalui penunjukan pelaksana harian selanjutnya penulis singkat (Plh), pelaksana tugas selanjutnya penulis singkat (Plt), pejabat sementara selanjutnya penulis singkat (Pjs) dan pejabat selanjutnya penulis singkat (Pj) kepala daerah.⁷ Mekanisme-mekanisme ini seringkali dipakai di Indonesia khususnya penunjukan pejabat (Pj), seperti kasus yang terjadi di Jawa Barat pada tahun 2018, untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diangkat pejabat (Pj) Gubernur yakni Kompol M. Iriawan.⁸ kemudian kasus yang terjadi pada tahun 2019 di Kota Makassar yakni penunjukan pejabat (Pj) Walikota Makassar Iqbal Suhaeb yang diangkat karena pada pemilihan Walikota Makassar tahun 2018 jumlah suara kumulatif dimenangkan oleh

⁶ Sania Mashabi, *pilkadaserentak 2024, ini 101 keala daerah yang habis masa jabatan pada tahun 2022*, diakses melalui <<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05300011/pilkada-serentak-2024-ini-101-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada>, "Pilkada Serentak 2024, Ini 101 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2022,"> diakses 20 Januari 2023.

⁷ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah..Op.Cit.,* hlm. 4.

⁸ Ambaranie Nadia, *Polri kaji Ulang Penunjukan Pewira Aktif Sebagai Penjabat Gubernur*, diakses melalui : <<https://nasional.kompas.com/read/2018/01/30/15194841/polri-kaji-ulang-pengangkatanperwira-aktif-sebagai-penjabat-gubernur?page=all>>, diakses 20 Januari 2023.

kotak kosong yang mengakibatkan kekosongan jabatan Walikota Makassar sehingga harus diangkat pejabat (Pj) walikota.⁹

Mekanisme penunjukan (Pj) kepala daerah juga menjadi pilihan utama pemerintah pada penundaan pilkada serentak nasional tahun 2024 untuk mencegah terjadinya kekosongan pejabat kepala daerah atau kekosongan kekuasaan di daerah tersebut. Tercatat sudah ada 101 (seratus satu) Pj kepala daerah yang dilantik pada tahun 2022, , yakni terdiri dari 7 (tujuh) gubernur, 76 (tujuh puluh enam) Bupati, dan 18 (delapan belas) tingkat Walikota.

Adapun daftar 101 (seratus satu) kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022, Gubernur yakni : Aceh, Kepulauan Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat. Bupati yakni : Aceh Besar, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Jaya, Bener Meriah, Pidie, Simeulue, Aceh Singkil, Bireuen, Aceh Barat Daya, Aceh Tenggara, Gayo Lues, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Tengah, Aceh Tamiang, Tapanuli Tengah, Kepulauan Mentawai, Kampar, Muaro Jambi, Sarolangun, Tebo, Musi Banyuasin, Bengkulu Tengah, Tulang Bawang Barat, Pringsewu, Mesuji, Lampung Barat, Tulang Bawang, Bekasi, Banjarnegara, Batang, Jepara, Pati, Cilacap, Brebes, Kulon Progo, Buleleng, Flores Timur, Lem bata, Landak, Barito Selatan, Kota Waringin Barat, Hulu Sungai Utara, Barito Kuala, Bolaang Mongondow, Kepulauan Sangihe, Banggai Kepulauan, Buol, Takalar, Muna Barat, Buton Selatan, Buton Tengah, Bombana, Kolaka Utara, Buton, Boalemo, Seram Bagian Barat, Buru, Maluku Tenggara Barat, Maluku Tengah, Pulau Morotai, Halmahera Tengah, Nduga, Lanny Jaya, Sarmi, Mappi, Tolikara, Kepulauan Yapen, Jayapura, Puncak Jaya, Dogiyai, Tambrau, Maybrat, Sorong; Walikota yakni : Banda Aceh,

⁹ Mikhael Gewati, *Iqbal suaab resmi menjabat sebagai walikota makassar*, diakses Melalui : <https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabatsebagai-wali-kota-makassar>, diakses 22 Januari 2022

Lhokseumawe, Langsa, Sabang, Tebingtinggi, Payakumbuh, Pekanbaru, Cimahi, Tasikmalaya, Salatiga, Yogyakarta, Batu, Kupang, Singkawang, Kendari, Ambon, Jayapura, dan Sorong.¹⁰

Kemudian akan ada 170 (seratus tujuh puluh) penjabat (Pj) kepala daerah lagi yang akan dilantik pada tahun 2023, yakni terdiri dari 18 (delapan belas) Gubernur, 115 (seratus lima belas) Bupati, dan 38 (tiga puluh delapan) Walikota. Adapun daftar 170 (seratus tujuh puluh) kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2023, Gubernur yakni : Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua, dan Maluku Utara; Bupati yakni : Aceh Selatan, Pidie Jaya, Padang Lawas Utara, Batu Bara, Padang Lawas, Langkat, Deli Serdang, Tapanuli Utara, Dairi, Indragiri Hilir, Merangin, Kerinci, Muara Enim, Empat Lawang, Banyuasin, Lahat, Ogan Komering Ilir, Tanggamus, Lampung Utara, Bangka, Belitung, Purwakarta, Bandung Barat, Sumedang, Kuningan, Majalengka, Subang, Bogor, Garut, Cirebon, Ciamis, Banyumas, Temanggung, Kudus, Karanganyar, Tegal, Magelang, Probolinggo, Sampang, Bangkalan, Bojonegoro, Nganjuk, Pamekasan, Tulungagung, Pasuruan, Magetan, Madiun, Lumajang, Bondowoso, Jombang, Tangerang, Lebak, Gianyar, Klungkung, Lombok Timur, Lombok Barat, Sikka, Sumba Tengah, Nagekeo, Rote Ndao, Manggarai Timur, Timor Tengah Selatan, Alor, Kupang, Ende, Sumba Barat Daya, Kayong Utara, Sanggau, Kubu Raya, Pontianak, Kapuas, Sukamara, Lamandau, Seruyan, Katingan, Pulang Pisau, Murung Raya, Barito Timur, Barito Utara, Gunung Mas, Barito Kuala, Tapin, Hulu Sungai Selatan, Tanah Laut, Tabalong, Panajam Pasut, Minahasa, Bolmong Utara, Sitaro,

¹⁰ Kristian Erdianto, *101 kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2022*, diakses Melalui: <<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05300011/pilkada-serentak-2024-ini-101-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada>>."Pilkada Serentak 2024, Ini 101 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2022>," diakses 16 November 2023

Minahasa Tenggara, Kepulauan Talaud, Morowali, Parigi Moutong, Donggala, Bone, Sinjai, Bantaeng, Enrekang, Sidereng Rappang, Jenepono, Wajo, Luwu, Pinrang, Kolaka, Gorontalo Utara, Mamasa, Polewali Mandar, Maluku Tenggara, Membramo Tengah, Paniai, Puncak, Deiyai, Jayawijaya, Biak Numfor, dan Mimika; Walikota yakni : Serang, Tangerang, Bengkulu, Gorontalo, Jambi, Bekasi, Cirebon, Sukabumi, Bandung, Banjar, Bogor, Tegal, Malang, Mojokerto, Probolinggo, Kediri, Madiun, Pontianak, Palangkaraya, Tarakan, Pangkal Pinang, Tanjung Pinang, Tual, Subulussalam, Bima, Palopo, Parepare, Bau-bau, Kotamobagu, Sawahlunto, Padang Panjang, Pariaman, Padang, Lubuklinggau, Pagar Alam, Prabumulih, Palembang, dan Padang Sidempuan.¹¹

Pemerintah memilih mekanisme penunjukan Pj kepala daerah yang digunakan untuk mencegah kekosongan pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2023, berdasarkan pada aturan hukum yang terdapat pada Pasal 201 ayat (9) UU 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 yang menyatakan bahwa :

“untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

¹¹ Sania Mashabi, *170 Kepala Daerah Akan Habis Masa Jabatan pada 2023, Ini Daftarnya*, diakses Melalui: <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habismasa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya...> “170 Kepala Daerah akan Habis Masa Jabatan pada 2023, Ini Daftarnya,”> diakses 16 November 2023.

Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”.¹²

Dalam prosesnya, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah ini mendapatkan kritik dan penentangan dari kalangan masyarakat.¹³ Hal ini didasari karena dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak melibatkan partisipasi DPRD maupun masyarakat daerah dalam setiap proses tahapannya, sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan pejabat publik tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dan syarat demokrasi yakni adanya pemerintahan yang terbatas dan tidak bertindak secara sewenang-wenang dengan senantiasa menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan atau *government or rule by people*.¹⁴ Kritik dan penolakan ini salah satunya permohonan pengujian terhadap undang-undang yang mengatur penunjukan (PJ) kepala daerah di MK, yakni 6 (enam) orang warga negara Indonesia selanjutnya penulis singkat (WNI) yang mengajukan *judicial review* atas UU Pilkada ke Mahkamah Konstitusi pada Februari 2022, yang pada intinya mempersoalkan kontroversi pengangkatan pj kepala daerah dalam ruang gelap.¹⁵

Kemudian mengenai *judicial review* yang diajukan oleh berbagai elemen masyarakat terhadap undang-undang No. 10 Tahun 2016 kepada Mahkamah Konstitusi. Terdapat 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus permohonan pengujian undang-undang yang berkaitan

¹² Lihat Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pengubahan 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.

¹³ Khairunnisa, *Ramai Kritik Penunjukan Pj: Tak Ada Aturan Teknis; Dinilai Tak Libatkan Publik*, diakses melalui: <[Ramai Kritik Penunjukan Pj: Tak Ada Aturan Teknis; Dinilai Tak Libatkan Publik | kumparan.com](https://kumparan.com)>, diakses pada 19 november 2023.

¹⁴ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 4.

¹⁵ Vitorio Mantaelan, *Kaleidoskop 2022: Pasar Gelap Penunjukan Pj Kepala Daerah Berujung Julukan “Gubernur Giveaway”*, diakses Melalui: <<https://nasional.kompas.com/read/2022/12/31/10170261/kaleidoskop-2022-pasar-gelap-penunjukan-pj-kepala-daerah-berujung-julukan>>, diakses 18 november 2023

dengan konstitusionalitas penunjukan Pj kepala daerah pada transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024, yakni Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021¹⁶ untuk memutus permohonan yang diajukan oleh Bartolomeus Mirip dan Makbul Mubarak dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022¹⁷ untuk memutus permohon yang diajukan oleh Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani, S.H., M.H., Suzie Alancy Firman, S.H., Moch. Sidik, Rahmatulloh, S.Pd, M.Si., Mohammad Syaiful Jihad dan Nian Syarifudin. Kedua keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut diputus pada tanggal 20 April 2022.¹⁸

Mahkamah konstitusi pada kedua putusan tersebut menolak secara keeluruhan permohonan para pemohon. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat (Pj) kepala daerah masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Akan tetapi, MK juga memerintahkan kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bahwa mekanisme pengisian penjabat (Pj) kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel. Mahkamah Konstitusi memberikan suatu panduan Konstitusional dalam putusan tersebut sebagai pertimbangan hukum terkait proses penunjukan Pj kepala daerah. Amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni:¹⁹

¹⁶ Lihat Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 10-17.

¹⁷ Lihat Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 15-35.

¹⁸ Fadel Prayoga, *politikus ppp: putusan MK soal penunjukan penjabat kepala daerah harus dipatuhi*, diakses Melalui: <<https://www.kompas.tv/article/285718/politikus-ppp-putusan-mk-soal-penunjukanpenjabat-kepala-daerah-harus-dipatuhi-pemerintah.>> diakses pada 21 Mei 2022.

¹⁹ Lihat Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 23-24.

“Terkait pengisian pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, Mahkamah perlu menegaskan bahwa proses ini harus tetap berada dalam kerangka "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mempertimbangkan penerbitan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari Pasal 201 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Hal ini bertujuan untuk menyediakan mekanisme dan persyaratan yang jelas dan terukur sehingga pengisian jabatan tersebut tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi. Selain itu, proses ini juga harus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme pengisian berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel, demi menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah, dan berkomitmen untuk melayani rakyat serta memajukan daerah. Lebih lanjut, mengingat peran strategis kepala daerah dan wakil kepala daerah serta lamanya masa transisi yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah, perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan yang setara dengan kepala daerah definitif. Dengan kewenangan penuh yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah yang ditunjuk, percepatan pembangunan daerah tetap dapat terwujud tanpa perbedaan signifikan antara daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah dan yang dipimpin oleh kepala daerah definitif.”

Dari pasca terbitnya Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 terdapat beberapa kasus yang menyebabkan penolakan beberapa gubernur untuk melantik Pj bupati dan juga dilantiknya Pj kepala daerah tanpa aturan pelaksana seperti yang terjadi di berbagai wilayah. Adapun penolakan yang dilakukan antaranya dari Gubernur Maluku Utara yang seharusnya melakukan pelantikan Pj Bupati Pulau Morotai. Kemudian Gubernur Sulawesi Tenggara yang harusnya melakukan pelantikan Pj Bupati di Buton Selatan, Muna Barat dan Buton Tengah. Hal ini merupakan implikasi dari belum adanya Peraturan Pelaksana yang jelas mengenai mekanisme teknis penunjukan pejabat sebagaimana diamanatkan oleh pasal 201 UU 10/2016 sesuai putusan MK.²⁰

²⁰ Saleh, *problematika pengangkatan pejabat kepala daerah*, diakses Melalui: <[Problematika Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah](#)>, diakses pada 23 mei 2023.

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah menilai penolakan beberapa gubernur untuk melantik Pj bupati usulan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terjadi lantaran pemerintah pusat tak segera membuat aturan teknis mekanisme pemilihan penjabat kepala daerah. Direktur KPPOD Arman Suparman mengatakan, pemerintah pusat tidak menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memandatkan pembentukan aturan teknis untuk pengisian penjabat kepala daerah.²¹

Penunjukan penjabat kepala daerah ini juga memicu berbagai gugatan dari masyarakat pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Seperti warga Banten yang menggugat penunjukkan kepala daerah, hingga Gubernur Sulawesi Tenggara yang menolak melantik penjabat bupati/walikota. Malahan, dwifungsi TNI seolah dihidupkan kembali ketika tentara aktif diangkat sebagai penjabat di beberapa wilayah. Seperti di Provinsi Aceh, yang juga memicu adanya gugatan masyarakat. Bahkan di beberapa wilayah seperti Jakarta, protes masyarakat marak diajukan lantaran ketidakjelasan batasan kewenangan penjabat ketika menyimpang dari Rencana Pembangunan Daerah yang disepakati sebagai acuan kerja hingga Pilkada serentak.²²

System penentuan penjabat kepala daerah belum berubah: cenderung ugal-ugalan dan tidak transparan. Prosesnya tertutup, mengabaikan masukan masyarakat, dan bertentangan dengan konstitusi. Kementerian Dalam Negeri tidak pernah mau membuka nama-nama kandidat penjabat kepala daerah sejak awal. Alasannya tak masuk akal:

²¹ Mutia Fauzia, *Penolakan Gubernur Lantik Pj Kepala Daerah Dinilai Dampak Ketiadaan Regulasi soal Pemilihan*, diakses Melalui: <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/23/17263541/penolakan-gubernur-lantik-pj-kepala-daerah-dinilai-dampak-ketiadaan-regulasi>, diakses pada 23 mei 2023.

²² Hidayat Rofiq, *tiga alasan masyarakat gugat terkait penunjukan penjabat kepala daerah*, diakses Melalui: < [Tiga Alasan Masyarakat Gugat Presiden terkait Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah](#)>, diakses pada 20 oktober 2024.

kontraproduktif hingga bisa menimbulkan konflik. Kementerian ini mengabaikan putusan Komisi Informasi (KI) nomor 007/I/KIP-PSI/2023 yang memenangkan gugatan Indonesia Corruption Watch yang meminta keterbukaan informasi soal penunjukan pejabat kepala daerah.²³

Putusan itu mewajibkan semua aturan hingga dokumen proses—sepanjang tak memuat data pribadi—bisa diakses publik. Dokumen penjangkangan, usulan dan saran, pertimbangan dalam sidang tim penilai akhir (TPA), hingga rekam jejak calon pejabat kepala daerah merupakan informasi terbuka. Namun faktanya, masyarakat baru tahu nama-nama itu setelah mereka dilantik. Pendek kata, partisipasi publik dalam menentukan pejabat sementara itu selama ini nol besar.

Dua putusan Mahkamah Konstitusi pada 2022 sudah memberi rambu tegas soal penentuan pejabat kepala daerah. Dua di antaranya adalah proses pemilihannya tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi serta perlu peraturan pelaksana untuk memastikan mekanisme yang akuntabel dan transparan. Alih-alih membuat aturan pelaksana di bawah undang-undang, pemerintah justru merespons putusan MK itu dengan menerbitkan peraturan Menteri Dalam Negeri. Tindakan pemerintah ini merupakan perbuatan yang berlawanan dengan hukum karena bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Belakangan, Ombudsman RI menilai tindakan Mendagri membuat peraturan pejabat kepala daerah terbukti maladministrasi karena keliru menafsirkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK).

Selain itu, Penunjukan pejabat kepala daerah ini juga problematik dikarenakan Menteri dalam negeri melantik sejumlah pejabat dari kalangan TNI-Polri aktif. Penempatan perwira aktif TNI/Polri dalam jabatan sipil merupakan bentuk pembangkangan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan. Preseden yang pernah terjadi sebelumnya

²³ Rozi Fahrur, *Transparansi Pemilihan pejabat kepala daerah*, diakses Melalui: <[Transparansi Pemilihan Pejabat Kepala Daerah - Kolom Tempo.co](https://www.kolomtempo.co)>, diakses pada 20 oktober 2024.

seharusnya tidak dijadikan legitimasi bagi penempatan TNI/Polri sebagai Pejabat sebagaimana yang diwacanakan oleh pemerintah. Kami melihat, wacana ini justru membuka potensi maladministrasi berupa penyalahgunaan wewenang dan prosedur pembuatan kebijakan yang bermasalah. Ketentuan perundang-perundangan sudah mengatur dengan jelas bahwa perwira aktif harus mengundurkan diri terlebih dahulu sebelum dapat menduduki jabatan lain di sektor-sektor yang telah ditentukan. Potensi maladministrasi ini dikhawatirkan akan bergerak lebih dalam lagi ke ranah sipil apabila terus dibiarkan.²⁴

Secara normatif, penempatan TNI/Polri di posisi PLT Kepala Daerah melanggar sejumlah ketentuan, mulai dari UU TNI, UU Polri, UU ASN, dan UU Pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pejabat pemerintahan yang berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Dalam ketentuan pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa pejabat yang ditunjuk untuk mengambil alih tugas dan fungsi adalah mereka yang memenuhi persyaratan. Dalam konteks Kepala Daerah, mereka memiliki atasan Menteri Dalam Negeri, sehingga sudah seharusnya Kementerian Dalam Negeri tidak menerabas batasan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Jika merujuk pada Pasal 201 Ayat (10) dan (11) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) menyebutkan, yang berhak menjadi Pj kepala daerah adalah pejabat pimpinan tinggi madya untuk jabatan gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama untuk jabatan bupati/wali kota. Akan tetapi, khusus dari kalangan TNI/Polri, perlu melihat kembali

²⁴ ICW, *menolak konflik kepentingan dan pembangkangan hukum dalam penunjukan pejabat kepala daerah*, diakses Melalui: <[Menolak Konflik Kepentingan dan Pembangkangan Hukum dalam Pemilihan Pejabat Kepala Daerah | ICW](#)>, diakses pada 20 oktober 2024.

kepada tiga UU lainnya yakni Pasal 109 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pasal 47 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, dan Pasal 28 Ayat (3) UU No. 2 Tahun 2002 Polri.

Dalam UU ASN, disebutkan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit TNI/Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif. Mandat ini sangatlah jelas dan tegas. Selain anasir jabatan pimpinan tinggi, proses yang harus dilalui yakni mengundurkan diri dari dinas aktif dan harus melalui proses yang terbuka dan kompetitif. Sayangnya hal tersebut tidak tercermin dalam proses pemilihan penjabat Kepala Daerah lalu.

Problematisa lain yang muncul dari adanya penunjukan penjabat kepada daerah tersebut adalah terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh penjabat kepada daerah serta besarnya kontrol yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap jalannya pemerintahan daerah yang dipimpin oleh penjabat kepada daerah tersebut. Terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh penjabat kepada daerah berimplikasi pada tidak dapatnya penjabat untuk membuat kebijakan strategis menyangkut kepentingan daerahnya tanpa terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut tentu dapat mengakibatkan terjadinya stagnasi pemerintahan akibat tersendatnya jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, dengan besarnya kontrol yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bertentangan dengan prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang seharusnya dilaksanakan secara seluas-luasnya sebagaimana yang telah disebutkan di dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun Kemendagri yang akan menerbitkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang dianggap sebagai aturan teknis sebagaimana maksud Putusan MK. Padahal, hal tersebut keliru karena produk hukum yang

dimaksud diterbitkan tahun 2023. Itu artinya, penunjukan 100 (seratus) lebih Kepala Daerah pada tahun 2022 dan awal 2023 tanpa alas hukum yang jelas sehingga dimungkinkan batal demi hukum.²⁵ seharusnya ada pada tataran Peraturan Pemerintah sesuai dengan rekomendasi Ombudsman. Kemunculan peraturan teknis ini juga problematik. Selain itu, Anggota Ombudsman Robert Na Andi Jaweng menyebut pengangkatan PJ kepala daerah bukan hanya wewenang Mendagri, Presiden pun harus turut andil. Oleh sebab itu, penunjukan menggunakan Permendagri adalah maladministrasi dan cacat hukum.²⁶

Hal ini menandakan bahwa amanat putusan yang terdapat di dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya keharusan untuk membentuk aturan pelaksana penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah telah diabaikan oleh pemerintah. Padahal di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat bermakna bahwa terhadap setiap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum lain baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan tersebut wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat secara umum.²⁷

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan diatas terkait penunjukan pejabat Pj kepala daerah penulis menapatakan beberapa rumusan masalah yakni mengapa penunjukan pejabat kepala daerah belum sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022, bagaimana implikasi hukum

²⁵ Kontras, *mendagri Kembali tak patuh amanat konstitusi dan penunjukan 10 Pj gubernur berbau aroma kepentingan politik*, diakses melalui: <https://kontras.org/2023/09/08/mendagri-kembali-tak-patuh-mandat-konstitusi-dan-penunjukan-10-pj-gubernur-kuat-aroma-konflik-kepentingan/>, diakses pada 22 mei 2022.

²⁶ Dwi, *ombudsman:penunjukan Pj kepala daerah dengan mendagri cacat hukum*, diakses Melalui: <https://www.gatra.com/news-561012-nasional-ombudsman-penunjukan-pj-kepala-daerah-dengan-permendagri-cacat-hukum.html>, diakses pada 22 mei 2023.

²⁷ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 142.

terhadap pelanggaran Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022 kemudian Bagaimana prospek hukum ketatanegaraan tentang penunjukan pejabat kepala daerah. Tentunya menajdi sesuatu yang penting untuk untuk dibahas. Hal ini dikarenakan adanya berbagai potensi terjadinya pelanggaran terhadap demokrasi, pembangkangan terhadap Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022 serta kemungkinan negatif lainnya.²⁸

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan latar belakang masalah dalam penelitian ini yakni :

1. Mengapa penunjukan pejabat kepala daerah belum sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap pelanggaran Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022?
3. Bagaimana prospek hukum ketatanegaraan tentang penunjukan pejabat kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas , maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis alasan hukum penunjukan (Pj) kepala daerah dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022.

²⁸ Vitorio Mantaelan, *Kaleidoskop 2022: Pasar Gelap Penunjukan Pj Kepala Daerah Berujung Julukan "Gubernur Giveaway"*, diakses Melalui: <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/31/10170261/kaleidoskop-2022-pasar-gelap-penunjukan-pj-kepala-daerah-berujung-julukan>, diakss pada 23 mei 2022.

2. Mengetahui dan menganalisis implikasi hukum terhadap pelanggaran Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022
3. Mengetahui dan menganalisis prospek hukum ketatanegaraan tentang penunjukan pejabat kepala daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan paparan dari latar belakang masalah, rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang hendak dituju dari penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pengembangan Ilmu Hukum lebih terkhusus terhadap kejuruan hukum ketatanegaraan, dijadikan sumber informasi, data, dan literatur bagi kegiatan-kegiatan penelitian dan kajian ilmiah yang berkaitan dengan hukum ketatanegaraan khususnya dalam kasus serta aturan mengenai penunjukan (Pj) kepala daerah di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan memberikan sumbangsih pemikiran untuk masyarakat serta pihak-pihak terkait khususnya pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan para pelaksana di bidang hukum ketatanegaraan yang mengatur mengenai penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Politik konstitusi Indonesia setelah amandemen UUD 1945 mengokohkan Indonesia sebagai negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD

NKRI 1945 menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Di Indonesia, pemahaman “negara hukum” tidak dapat dilepaskan dari pengaruh perkembangan pemikiran baik dari *rechtsstaat* maupun the rule of law, tetapi tetap memiliki karakteristik yang khas sebagaimana diperlihatkan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahkan secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan atau dicita-citakan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Dalam sebuah negara hukum teori keadilan hukum menjadi sebuah hal yang sangat penting. Hart mengemukakan, bahwa prinsip umum keadilan dalam hukum adalah kesetaraan dan ketidaksetaraan.²⁹ Artinya bahwa untuk hal yang serupa diperlakukan dengan cara yang serupa, sedangkan untuk hal yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda. Pandangan ini memberikan persepsi bahwa kesetaraan terhadap individu harus diperlakukan sama dengan individu yang lainnya, menjadi relatif jika kesetaraan berbeda dari apa yang dilakukan terhadap cara yang diperlakukannya, begitu juga dengan perlakuan terhadap hal yang serupa dengan cara yang serupa pula.

Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik* menjelaskan bahwa Keadilan dalam konteks hukum terkait erat dengan makna legalitas. Dikatakan adil jika peraturan yang dibuat berlaku secara sama, setara dan tanpa diskriminasi hukum yang diterapkan kepada semua kasus yang menurut peraturannya harus

²⁹ Wayan Resmini, “Peranan Filsafat Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indoensia”, *Ganec Swara*, Volume 7, Nomor 1, Maret 2013, hlm. 7

diterapkan.³⁰ Legalitas secara hukum terhadap peraturan yang diberlakukan mempunyai implikasi yang sama terhadap semua perbuatan yang dilakukan dengan prinsip mengacu kepada isi dari perbuatan itu sendiri, dan dikatakan tidak adil jika penerapan dari peraturan itu tidak diterapkan pada perbuatan yang sama di tempat yang berbeda.

Makna yang disampaikan oleh Kelsen merujuk kepada keadilan yang menitikberatkan terhadap tindakan yang dilakukan dengan sanksi yang diberikan. Ketika ada kasus yang sama di tempat yang berbeda, maka penerapan ketentuan peraturannya harus sama. Artinya, tidak memandang siapa yang melakukan perbuatan itu dan dimana perbuatan itu dilakukan. Sehingga, penekanan peraturan dan perbuatan itu menjadi inti dari prinsip keadilan, dengan prinsip kesamaan dalam penegakan terhadap perbuatan yang sama tidak memunculkan sebuah paradigma yang salah terhadap masyarakat.

Berkaitan dengan penerapan keadilan hukum dalam proses peradilan, sekurang-kurangnya ada beberapa prinsip yang dapat dirumuskan, pandangan Rawls dalam Ruman menjelaskan mengenai keadilan sebagai fairness.³¹ Prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip rasionalitas, konsistensi, publisitas, dan praduga tak bersalah. Prinsip rasionalitas memberikan paradigma terhadap hukum secara baik dan benar yang mengatur individu untuk menaati segala unsur dan konsep hukum yang ada dengan meninggalkan segala larangan sesuai dengan ketentuan hukum itu sendiri, secara rasional dan sadar. Peraturan sebagai langkah tatanan bagi individu yang berakal dan bermoral merupakan ketentuan sebagai konsekuensi dari apa yang boleh dilakukan dan sesuatu yang tidak boleh dilakukan.

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, terjemahan Somardi, Jakarta: Bea Media Indonesia, 2007, hlm. 15-16.

³¹ Yustinus Suhardi Ruman, *Op.cit.*, hlm. 349-351

Dalam persoalan penunjukan pejabat kepala daerah teori keadilan hukum menjadi sebuah hal yang penting untuk memastikan bahwa Proses pengangkatan transparan dan menghormati hak semua pihak, Penunjukan menghasilkan kebijakan yang memberikan manfaat bagi masyarakat, terutama kelompok rentan. Penunjukan pejabat kepala daerah harus berdasarkan kualifikasi dan kemampuan, bukan faktor nepotisme atau politik. Jika terjadi pelanggaran, perlu ada upaya koreksi.

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Menurut Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum* mengatakan “Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.”³² Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menerapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sudikno Mertokusumo mengartikan: *“Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.”*³³

Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Kepastian hukum pun

³² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

³³ Ibid, hlm. 145

diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismeka dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada 4 (empat) hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:³⁴

- 1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- 2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- 4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

Dalam persoalan proses dan mekanisme penunjukan Pj kepala daerah kepastian hukum menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 19.

hukum menjadi sebuah legitimasi dalam pengangkatan Pj kepala daerah serta menjadi payung hukum dalam proses dan mekanisme pengangkatan Pj kepala daerah. Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang dianggap sebagai aturan teknis sebagaimana maksud Putusan Mahkamah Konstitusi oleh pemerintah. Namun mendapat banyak kritik dan penolakan dari kalangan masyarakat.

Penunjukan (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan sesuatu hal yang sangat penting. Selain karena dapat terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia yang cukup banyak berjumlah 271 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah, oleh karena itu proses penunjukan dan pemilihannya pun juga sangat penting. Hal ini dikarenakan apabila terjadi mekanisme atau proses yang salah terhadap penunjukan (Pj) kepala daerah maka dapat terjadi berbagai kecurangan serta kepentingan yang dapat dilakukan dalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*³⁵.

Dalam mendapatkan keadilan serta kepastian dalam hukum, maka teori penegakan hukum haruslah menjadi sebuah pondasi dalam sebuah negara hukum. Penegakan hukum menurut prof. Dr. jimly Asshiddiqie adalah merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan –hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.³⁶ Definisi lain tentang penegakan hukum menurut Soerjono soekanto, merupakan kegiatan menyelaraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah atau pandangan nilai yang mengejewantahkan sikap tindak sebagai rangkain penjabaran nilai

³⁵ Faisal Aristama, *Penunjukan Pj Kepala Daerah Bisa Dimanfaatkan untuk Memenangkan atau Mengalahkan Pihak Tertentu*, diakses Melalui: <https://politik.rmol.id/read/2022/12/07/556352/penunjukan-pj-kepala-daerah-bisa-dimanfaatkan-untuk-memenangkan-atau-mengalahkan-pihak-tertentu>, diakses pada 24 mei 2023

³⁶ Asshiddiqie, J. (2016). Penegakan Hukum. *Penegakan Hukum*, 3

tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Menurut para ahli lain yang bernama , Satjipto Rahardjo mendefinisikan penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum merupakan proses penegakan norma-norma atau aturan hukun sebagai pedoman dalam berperilaku untuk mendapatkan keadilan, kebenaran dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Proses penegakan hukum atas pelanggaran pemanfaatan tata ruang dalam penelitian ini merupakan hal yang sangat penting dalam revitalisasi peta rencana tata ruang.

Hukum di dalamnya terkandung nilai- nilai atau suatu konsep dimana semua tentang keadilan, kebenaran, dan kemanfaatan sosial. Penegakan Hukum dalam bahasa asing sendiri mengenal berbagai istilah seperti *recht toe passing hand having* (Belanda), *law enforcement, application* (Amerika) dengan maksud penegakan hukum itu ialah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.³⁷ Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide – ide dan konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.³⁸ Dalam suatu Negara dimana hukm pengawasan terhadap tindakan pemerintah di maksudkan agar pemerintah dalm menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma norma hukum, sebagai suatu upaya preventif dan juga di maksud untuk mengembalikan sesuatu pada situasi sebekumnya terjadinya pelanggaran pelanggaran norma hukum, sebagai upaya represif.³⁹

³⁷ Imron Rosyadi, 2007, Penegakan Hukum Dalam Masyarakat Indonesia, Jurnal Media Hukum Vol 3, No 2, ISSN : 77-82, hlm 79

³⁸ Dellyana, Shant, 1988, Konsep Penegakan Hukum, Yogyakarta, Liberty, hlm 32

³⁹ Kusno, 2017, Implementasi Pemberian Izin Pemanfaatan Tanah Untuk Pembangunan Hotel di Kabupaten Labuan Batu, Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol 05, No 02, ISSN : 2337 – 726, hlm 15

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian, peneliti telah melakukan penelusuran kepustakaan melalui berbagai referensi seperti buku, makalah, jurnal, serta internet. Penelitian ini merupakan karya orisinal dan bukan merupakan bentuk plagiat dari skripsi atau karya sejenis lainnya, untuk memberikan penegasan mengenai orisinalitas penelitian ini dan untuk menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap sebuah tema dengan fokus kajian yang sama, berikut adalah beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian penelitian ini yang berhasil dihimpun sebagai berikut:

Penelitian terdahulu karya Fadel Muhammad Ramdani tahun 2024 dengan judul kekuatan hukum ratio decidendi putusan mahkamah konstitusi tentang penjabat kepala daerah dalam tata hukum negara indonesia, Penelitian ini membahas kekuatan hukum dari pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan dampaknya terhadap pengangkatan penjabat kepala daerah menggunakan teori spremasi konstitusi dan metode normative. Tetapi dalam hal terdapat perbedaan dimana penulis tidak hanya membahas mengenai putusan mahkamah konstitusi tetapi juga permendagri yang dikeluarkan pasca putusan mahkamah konstitusi, selain itu teori yang penulis gunakan berbeda yakni menggunakan teori kepastian hukum begitu pula metode yang digunakan.

Penelitian terdahulu karya Kharisatul Jannah tahun 2023 dengan judul analisis yuridis penunjukan penjabat kepala daerah dalam putusan mahkamah konstitusi nomor 67/PUU-XIX/2021. Penelitian ini membahas bagaimana penunjukan penjabat kepala daerah dapat berimplikasi pada prinsip demokrasi di Indonesia. Perbedaan dalam hal ini penulis membahas bagaimana aturan terkait penunjukan penjabat kepala daerah pasca putusan mahkamah konstitusi. Dalam hal teori terdapat pula perbedaan dimana dalam penelitian terdahulu ini teori yang digunakan adalah teori demokrasi. Selain itu metode yang digunakan adalah normatif berbeda dengan metode yang penulis gunakan.

Penelitian terdahulu karya Fourzan Fajar tahun 2023 dengan judul Politik Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai bagaimana ketentuan undang-undang Nomor 10

Tahun 2016 terkait pengangkatan pejabat kepala daerah, kemudian bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap pengangkatan Pejabat kepala daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data (library research). Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu ini ialah terkait bahasan penulis mengenai putusan mahkamah konstitusi yang menjadi putusan dalam permohonan judicial review terhadap undang-undang nomor 10 tahun 2016.

Penelitian terdahulu karya Hendy Putra Akbar pada tahun 2022 dengan judul Konstruksi Pengaturan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di Indonesia. Persamaan dari penelitian ini adalah sama-sama membahas mengenai penunjukan Pj kepala daerah. Sedangkan perbedaan penelitiannya adalah penelitian yang penulis lakukan berfokus pada proses dan mekanisme penunjukan Pj kepala daerah pasca putusan MKRI nomor 67/PUU-XIX/2021 an Putusan MKRI nomor 15/PUU-XX/2022.

Penelitian terdahulu karya Hesti Nurani tahun 2023 dengan judul Disharmonisasi Norma Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif Pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai ditunjuknya Perwira TNI/Polri yang masih aktif untuk menjadi Kepala Daerah. Berbeda dengan penelitian terdahulu ini penulis tidak hanya focus terhadap masalah penunjukan TNI aktif menjadi pejabat kepala daerah akan tetapi lebih focus terhadap peraturan yang mengatur terkait penunjukan pejabat kepala daerah pasca terbitnya putusan mahkamah konstitusi.

Penelitian terdahulu karya Muhammad Alif Khoirurroziqin tahun 2023 dengan judul Pengangkatan pejabat kepala daerah tahun 2022 perspektif demokrasi dan teori imamah membahas mengenai pengangkatan pejabat kepala daerah dalam perspektif demokrasi dan teori imamah. Tetapi dalam hal ini penulis ini juga membahas mengenai persoalan pengangkatan pejabat kepala daerah. Akan tetapi penulis lebih focus kepada persoalan mengenai perspektif demokrasi dan teori imamah.

Penelitian terdahulu karya Argi Septiani tahun 2022 dengan judul analisis penunjukan pejabat kepolisian menjadi pelaksana tugas gubernur perspektif

hukum positif dan siyasah tanfidziyah. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai penunjukan Perwira Tinggi Polri sebagai Penjabat Gubernur yang menimbulkan kegaduhan diantara masyarakat sehingga menimbulkan anggapan bahwa aparat penegak hukum tidak netral dan turut terlibat dalam politik praktis. Berbeda dengan penelitian terdahulu ini penulis tidak hanya focus terhadap masalah penunjukan TNI aktif menjadi penjabat kepala daerah akan tetapi lebih focus terhadap peraturan yang mengatur terkait penunjukan penjabat kepala daerah pasca terbitnya putusan mahkamah konstitusi.

Penelitian terdahulu karya Amelia Kusuma Dewi tahun 2024 dengan judul Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Dalam Perspektif Fiqh Siyasah Dan Hukum Positif. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai pengisian kekosongan jabatan dalam perspektif fiqh siyasah menurut Al-Mawardi dan dalam hukum positif. Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu ini dengan penelitian penulis yakni mengenai putusan mahkamah konstitusi yang menjadi sebuah yang menjadi sebuah keputusan dalam pengaturan proses penunjukan penjabat kepala daerah.

Penelitian terdahulu karya Fifi Handayani tahun 2023 dengan judul Legitimasi pengangkatan penjabat kepala daerah oleh menteri dalam negeri tanpa aturan pelaksana (tinjauan putusan mahkamah konstitusi nomor 15/PUU-XX/2022) membahas mengenai bagaimana legitimasi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri tanpa aturan pelaksana tinjauan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Tetapi dalam hal penelitian penulis ini juga membahas mengenai pengangkatan Pj kepala daerah dengan tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Penelitian terdahulu karya Dadan Ramdani tahun 2022 dengan judul problematika penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 membahas bagaimana problematika penunjukan Pj kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024. Tetapi dalam hal penelitian penulis ini juga membahas mengenai penunjukan Pj kepala daerah merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Penelitian terdahulu karya Taufiqurrahman tahun 2023 dengan judul Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri: Studi Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai peraturan pelaksana Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota Penelitian ini dilatarbelakangi dari materi muatan yang tidak sejalan dengan mandat konstitusional. Penelitian terdahulu ini melalui metode penelitian yuridis normative. Perbedaan dalam penelitian terdahulu ini yakni penulis tidak hanya focus terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota tetapi juga mengenai peraturan lainnya yang berkaitan dengan penunjukan penjabat kepala daerah pasca putusan mahkamah konsitusi.

Penelitian terdahulu karya Arif Rachman Hakim tahun 2023 dengan judul Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah. Penelitian terdahulu ini membahas mengenai kekuatan hukum dan eksekutorial dari pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual, pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertimbangan hukum Putusan 15/PUU-XX/2022 memiliki kekuatan hukum sebagaimana putusan MK yang memiliki sifat final and binding sejak diucapkan oleh hakim karena memiliki substansi sebagai ratio decidendi bukan sebagai *obiter dictum*. Perbedaan dalam hal ini yakni penulis lebih focus membahas mengenai mekanisme dan pelaksanaan penunjukan penjabat kepala daerah pasca terbitnya putusan mahkamah konstitusi.

Penelitian terdahulu karya Zaqil Widad tahun 2023 dengan judul parameter demokrasi dalam penunjukan penjabat kepala daerah. Penelitian terdahulu ini focus membahas mengenai demokrasi dalam proses penunjukan penjabat kepala daerah. Terdapat perbedaan dalam hal ini penelitian yang penulis

lakukan yakni dalam pembahasan penulis tidak hanya fokus membahas mengenai proses serta nilai demokrasi dalam penunjukan pejabat kepala daerah tetapi juga membahas mengenai kepastian hukum serta implikasi hukum yang ada dari mekanisme dan ketentuan penunjukan pejabat kepala daerah.

Penelitian terdahulu karya Dio Ekie Ramanda tahun 2022 dengan judul Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan kajian dan analisis guna mendapatkan desain mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ideal. Metode penelitian yang digunakan dalam riset penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normative dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian terdahulu ini yakni pembahasan yang penulis lakukan lebih kearah konstitusionalitas serta implikasi hukum dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah.

Penelitian terdahulu karya Catur Agil Pamungkas tahun 2023 dengan judul urgensi pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, pertama urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis, kedua untuk mengetahui desain pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis bagi Indonesia. Metode penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Perbedaan pada penelitian penulis yakni pembahasan penulis yang lebih kearah konstitusionalitas serta implikasi hukum dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah.

Pada semua penelitian terdahulu diatas peneliti menemukan kesamaan antara lain yakni mengenai pengangkatan ataupun penunjukan pejabat kepala daerah. Selain itu, penulis juga menemukan kesamaan perihal metode penelitian yang menggunakan metode kualitatif. Namun dari semua penelitian terdahulu diatas tentunya memiliki beberapa pembahasan, hasil penelitian, teori serta metode penelitian yang berbeda begitupun penelitian yang penulis lakukan seperti yang sudah dipaparkan diatas.

Adapun kebaruan atau *novelti* dalam penelitian ini dibanding penelitian-penelitian sebelumnya yakni dalam segi yuridis, dimana penulis membahas satu peraturan yang dijadikan acuan serta perbandingan dalam penelitian ini. Peraturan ini adalah Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota. Selain itu penulis juga fokus membahas masalah terkait kesesuaian antara ketentuan dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 sebagai hasil dari gugatan terhadap undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang 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, yang menjadi dasar hukum terkait penunjukan pejabat kepala daerah. Penelitian ini juga memiliki kebaruan dari segi pengaturannya, adanya Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang baru disahkan merupakan aturan baru terkait permasalahan penunjukan pejabat kepala daerah yang juga menjadi landasan dalam penelitian ini.