

**LEGITIMASI PENJABAT KEPALA DAERAH
PERSPEKTIF NEGARA DEMOKRASI KONSTITUSIONAL**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

Mochammad Tommy Kusuma

NIM: 02040420016

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Mochammad Tommy Kusuma
NIM : 02040420016
Program : Magister (S2)
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 3 Agustus 2022

Saya yang menyatakan,



Mochammad Tommy Kusuma

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional” yang ditulis oleh Mochammad Tommy Kusuma NIM. 02040420016 ini telah disetujui pada tanggal 26 Juli 2022.

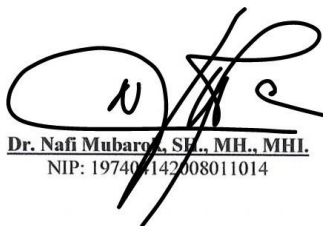
Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Muwahid, SH., M.Hum.
NIP: 197803102005011004

PEMBIMBING II



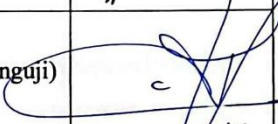
Dr. Nafi Mubaroq, SE., MH., MHI.
NIP: 197404142008011014

iii

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis yang berjudul “Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional” yang di tulis oleh Mochammad Tommy Kusuma NIM 02040420016 ini telah dipertahankan di depan sidang Tim Penguji Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu tanggal 3 Agustus 2022.

Tim Penguji:

1.	Dr. Muwahid, SH., M.Hum.	(Ketua Penguji)	
2.	Dr. Nafi' Mubarak, SH., MH., M.HI.	(Sekretaris Penguji)	
3.	Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., SH., M.Si.	(Penguji I)	
4.	Dr. Khoirul Yahya, M.Si.	(Penguji II)	

Surabaya, 3 Agustus 2022

Direktur,



Prof. Masdar Hilmy, S.Ag., MA., Ph.D.
NIP 197103021996031002



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Mochammad Tommy Kusuma
NIM : 02040420016
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara
E-mail address : tomkus7tomkus@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☐ Skripsi ☒ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain
(.....)

yang berjudul :

Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 19 Agustus 2022

Penulis

(Mochammad Tommy Kusuma)

ABSTRAK

Tesis dengan judul “Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional”, ini untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana legitimasi penjabat kepala daerah ditinjau dari perspektif negara demokrasi konstitusional, dan bagaimana mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah yang sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Penelitian tentang, Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Kontitusional, merupakan penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini terdapat tiga pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum dihimpun menggunakan metode penelitian studi Pustaka (*library research*). Kemudian dianalisis dengan metode deskriptif dengan pola pikir deduktif sehingga menjadi data yang konkrit dan sistematis.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara konstitusional kepala daerah baik definitif maupun penjabat (Pj) telah memenuhi legitimasi otoritas legal-rasional. Akan tetapi dalam negara demokrasi, kepala daerah harus mempunyai sisi karismatik (legitimasi otoritas karismatik). Karena jika hanya memenuhi unsur otoritas legal-rasional tanpa otoritas karismatik, maka pemimpin tersebut tidak mempunyai jiwa legitimasi sesungguhnya. Arti penting dari legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh rakyat kepada pemimpin yang telah diberi kekuasaan. Mekanisme penunjukan (Pj) kepala daerah yaitu Kemendagri dan Pemerintah Provinsi menentukan dua calon yang memenuhi persyaratan dan dilakukan *fit and proper test* di hadapan DPRD Provinsi. Kemudian, DPRD Provinsi melakukan pemungutan suara untuk menentukan penjabat (Pj) Gubernur. Proses yang sama dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Provinsi menentukan dua calon yang sesuai dan kemudian diserahkan kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk *fit and proper test* dan dilakukan pemungutan suara untuk menentukan penjabat (Pj) Bupati/Walikota.

Sejalan dengan kesimpulan diatas bahwasannya Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/PUU-XIX/2021 sepatutnya dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri dengan menerbitkan peraturan teknis terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Situasi dan kondisi penjabat kepala daerah saat ini tidak bisa disamakan dengan penjabat kepala daerah era sebelumnya dengan menggunakan ketentuan hukum Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang tidak menyebutkan secara tegas rentang waktu kosong menuju pilkada serentak di tahun 2024.

Kata Kunci: Legitimasi, Demokrasi, Penjabat.

ABSTRACT

This thesis entitled "Legitimation of Temporary Officials Regional Heads from the Perspective of a Constitutional Democratic State", to answer questions about how the legitimacy of temporary official regional heads is viewed from the perspective of a constitutional democratic state, and how the mechanism for appointing temporary officials regional heads is by the mandate of the Constitutional Court Decision Number 67/PUU-XIX/2021.

The research on the Legitimacy of Temporary Officials Regional Heads in the Perspective of a Constitutional Democratic State, is a normative legal research. In this study, there are three approaches used, namely the statutory approach, the conceptual approach, and the case approach. Legal materials was collected using the library research method. Then analyzed with descriptive and with a deductive mindset so that it becomes concrete and systematic data.

The results of this study indicate that in a constitutionally regional heads both definitively and temporary official fulfil the legitimacy of legal-rasional authority. However in a democratic country, regional heads must have a charismatic side (legitimacy of charismatic authority). Because if it only comply the element of legal-rational authority without charismatic authority, then the leader does not have a real legitimacy spirit. The importance of legitimacy is acceptance and recognition of the authority given by the people to leaders who have been given power. The mechanism for the appointment of regional heads, namely the Ministry of Home Affairs and the Provincial Government, determines two candidates who meet the requirements and a fit and proper test is carried out before the Provincial Parliament. Then, the Provincial Parliament conducts a vote to determine the temporary official Governor. The same process is carried out by the Regional Government and the Provincial Government to determine the two suitable candidates and then submit them to the Regent/Mayor Parliament for a fit and proper test and a vote is held to determine the acting Regent/Mayor.

In line with the conclusion above that the Legal Considerations of the Constitutional Court Decision No. 67/PUU-XIX/2021 should be implemented by the Ministry of Home Affairs by issuing technical regulations related to the appointment of temporary official regional heads. The current situation and condition of the temporary official regional head cannot be equated with the previous era's temporary officials regional head by using the legal provisions of Article 201 of Law Number 10 of 2016 which does not explicitly state the vacant timeframe for the simultaneous local elections in 2024.

Keywords: Legitimacy, Democracy, Temporary Officials.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI.....	iv
PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS.....	v
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	ix
MOTTO.....	xi
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	12
C. Rumusan Masalah	13
D. Tujuan Penelitian	14
E. Kegunaan Penelitian	14
F. Kerangka Teoritik	15
G. Penelitian Terdahulu	20
H. Metode Penelitian	25
I. Sistematika Pembahasan	29
BAB II LANDASAN TEORI	31
A. Negara Hukum	31
B. Demokrasi Konstitusional	37
C. Good Governance	44
D. Teori Kewenangan	50
BAB III LEGITIMASI PENJABAT KEPALA DAERAH	57
A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah	57
B. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah	63

C. Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional	70
BAB VI MAHKAMAH KONSTITUSI PENJAGA DEMOKRASI KONSTITUSIONAL.....	82
A. Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Tafsir Konstitusi.....	82
B. Mekanisme Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah Sesuai Amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.....	85
BAB V PENUTUP	104
A. Kesimpulan	104
B. Saran	105
DAFTAR PUSTAKA	106
LAMPIRAN	

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam paham negara hukum terdapat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis.¹

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi. Dalam suatu negara yang benar-benar menganut prinsip kedaulatan rakyat, pembagian fungsi pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 88.

sesungguhnya yang berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan tunduk pada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya.² Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.³

Doktrin kedaulatan rakyat menimbulkan konsekuensi yang sangat luas terhadap kedudukan rakyat dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara. Sesuai dengan doktrin kedaulatan rakyat, rakyat dilibatkan dalam segala aspek penyelenggaraan negara sehingga tidak boleh ada satu pun urusan negara atau penyelenggaraan negara yang terlepas dari jangkauan kedaulatan rakyat. Rakyat harus dilibatkan dalam pembentukan undang-undang atau hukum, baik secara langsung melalui referendum seperti di Swiss maupun melalui sistem perwakilan melalui wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan. Keterlibatan rakyat dalam setiap aspek penyelenggaraan negara merupakan konsekuensi dari suatu negara demokrasi modern.⁴

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara

² Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, (Malang: Setara Press, 2015), h. 38.

³ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori & Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), h. 44.

⁴ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 229.

sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat*.⁵

Salah satu tesis dasar negara hukum demokratis adalah “kekuasaan selalu ada batas-batasnya”, dan pemerintah yang terbatas kekuasaannya merupakan ciri khas demokrasi konstitusional.⁶ Ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Meskipun kedua istilah *rechtsstaat* dan *rule of law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy*

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 201.

⁶ Margarito Kamis, *Kekuasaan Presiden Indonesia: Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik*, (Malang: Setara Press, 2014), 67.

yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.⁷

Negara-negara yang mengklaim diri sebagai negara hukum demokratis dalam sistem pemerintahannya pasti mendasarkan pada konstitusi, sehingga suatu negara hukum demokratis haruslah negara konstitusional. Dalam sejarahnya di dunia barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi dan kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa.⁸

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keraguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 281.

⁸ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), 44.

berasal dari rakyat sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.⁹

Kemampuan seseorang bersifat terbatas. Di samping itu, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban tanggung jawab, bukan hak yang harus dinikmati. Oleh karena itu, seseorang tidak boleh duduk di suatu jabatan tanpa ada kepastian batasnya untuk dilakukannya pergantian. Tanpa siklus kekuasaan yang dinamis, kekuasaan itu dapat mengeras menjadi sumber malapetaka sebab dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itu, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai sesuatu yang niscaya untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri. Dengan adanya pemilihan umum (pemilu) yang teratur dan berkala, pergantian para pejabat juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.¹⁰

Pemilu merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, . . . , 417.

¹⁰ Ibid., 419.

kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (Parpol). Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal ini dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.¹¹

Pemilu di Indonesia menjadi ajang bagi masyarakat untuk menghakimi dan mengadili para wakil dan pemimpin terpilih setelah bekerja selama 5 tahun atau 1 periode. Pemilu merupakan agenda untuk melakukan perubahan dengan memilih pemimpin yang baru. Pemilu yang terselenggara setiap 5 tahun membawa harapan agar para pemimpin tersebut bisa membawa perubahan yang berarti bagi bangsa dan membawa Indonesia menjadi lebih baik. Perjalanan pemilu di Indonesia sendiri telah melewati banyak transformasi yang panjang sejak zaman kemerdekaan. Terlebih lagi saat masyarakat Indonesia bisa memilih sendiri kepala daerah dan Presiden secara langsung.¹²

Diperlukan suatu kebijakan solutif untuk merumuskan kembali format pemilu dengan hasil yang mampu menjamin terlaksananya efektifitas dan efisiensi serta optimalisasi sistem presidensial yang responsif dan partisipatif terhadap keadaan kenegaraan kita. Selain itu dari segi teknis, rumusan tersebut mampu menjadi penawar atas kejenuhan publik. Sehingga pada akhirnya

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 60-61.

¹² Ahmad Solihin, *Mahalnya Ongkos Politik Dalam Pemilu Serentak Tahun 2019*, Jurnal Transformative, Vol. 5, No. 1, Mei 2019, h. 88.

partisipasi masyarakat dalam demokrasi electoral pun meningkat dengan harapan pemilu akan menjadi *intermediant* perwujudan kualitas demokrasi yang substansial. Terkait dengan kondisi tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki konsekuensi pemilu serentak pada Pemilu 2019.¹³

Keserentakan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan. Hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada, yaitu (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelebagaan politik demokratis yang berkelanjutan; (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan umum Presiden; (5) menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (6) membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (7) agar tujuan-tujuan di atas dapat terealisasi secara efektif, maka

¹³ Apolonaris Gai dan Frans Bapa Tokan, *Analisis Dampak Penyelenggaraan Pemilu Serentak Dalam Meningkatkan Kualitas Demokrasi Di Indonesia: Studi Kasus Penyelenggaraan Pemilu di Kota Kupang-Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2019*, Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 2, Januari-Juni 2020, h. 110-111.

sistem pemilu Presiden *run off with a reduced threshold* (mayoritas bersyarat) merupakan pilihan utama.¹⁴

Ada tiga alasan pertimbangan terkait pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan secara serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2013 yang meliputi, yaitu sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggara pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Bahwa jika pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan dengan serentak maka konstelasi politik pasti akan berubah tentunya akan menguntungkan rakyat, partai politik, dan aparat pemerintahan. Keuntungan yang diperoleh dalam penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan secara serentak, antara lain biaya penyelenggaraan pemilu bisa dihemat, fungsi eksekutif dan legislatif dapat dengan mudah dievaluasi, rakyat dapat mendesain sendiri fungsi *check and balances* antara eksekutif dan legislatif, mengurangi pemborosan waktu dan gesekan horizontal di masyarakat, dan akan menghasilkan kelembagaan (legislatif dan eksekutif) yang kuat karena dipilih sesuai kehendak rakyat.¹⁵

Pemilu serentak 2024 ini akan menjadi sejarah baru bagi sistem pemilu di Indonesia bahwa seluruh kontestan pemilu akan dipilih dalam satu waktu berbarengan seluruh Indonesia. Konsekuensi dari pelaksanaan pemilu serentak

¹⁴ Ibid., h. 113.

¹⁵ Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 2, Juni 2020, h. 366-367.

2024 itu adalah banyak pejabat/kepala daerah yang notabene jabatan harus selesai dalam jangka waktu 5 tahun, bisa jadi berkurang 1-2 tahun dari masa jabatannya. Kepala daerah yang terpilih di pemilukada serentak 2020 bahkan menjalankan masa jabatannya tidak sampai 4 tahun. Kemudian kepala daerah yang terpilih di pemilukada tahun 2017 selesai masa jabatannya pada tahun 2022. Ini menjadi polemik karena terjadi kekosongan jabatan yang cukup lama yaitu 2 tahun. Pucuk pimpinan di daerah akan dipimpin oleh pejabat birokrasi (ASN) pilihan dari pemerintah pusat yang tidak mempunyai ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinnya, berbeda dengan pejabat hasil pilihan rakyat langsung.

Terdapat wacana para kepala daerah yang telah usai masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023, diperpanjang masa jabatannya sampai tahun 2024. Tetapi hal ini membutuhkan revisi Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Jika wacana tersebut terkabulkan, maka akan muncul kecemburuan dari para kepala daerah hasil pemilukada tahun 2020 yang masa jabatannya tidak sampai 5 tahun. Masa jabatan pejabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 1-2 tahun merupakan waktu yang terlalu lama, karena rakyat akan dirugikan tidak dipimpin oleh pemimpin hasil pilihan mereka. Kemudian untuk para kepala daerah hasil pemilukada serentak 2020 tidak bisa maksimal menjalankan visi dan misi karena waktu normal 5 tahun saja sudah sangat sedikit, apalagi ini dipangkas demi terlaksananya pemilu serentak 2024.

Beberapa pihak mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dengan pokok permohonan bahwa menurut pemohon pengangkatan kepala daerah yang

ditunjuk dari pejabat ASN untuk menggantikan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), yakni kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan / tidak diskriminatif, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Sehingga, para pemohon meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan menyatakan bahwa bagi pejabat kepala daerah yang masa jabatannya habis pada tahun 2022 dan 2023, masa jabatannya diperpanjang sampai pemilu selanjutnya di tahun 2024 guna stabilitas politik dan pemerintahan tetap kondusif sehingga bisa mensukseskan hajatan pemilu serentak 2024.

Namun permohonan tersebut akhirnya ditolak untuk seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan permohonan para pemohon tidak beralasan menurut hukum. Walaupun permohonan ditolak, di bagian pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 terdapat himbauan dari Mahkamah kepada pemerintah yang berbunyi:

“Bahwa terkait dengan pengisian pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan ‘secara demokratis’ sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU

10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh pejabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan pejabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah maupun yang definitif¹⁶.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyarankan kepada pemerintah (Kemendagri) untuk mempertimbangkan penerbitan Peraturan Pelaksana guna menindaklanjuti Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun Kemendagri mengabaikan himbauan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan alasan himbauan tersebut bukan terdapat dalam amar putusan yang bersifat wajib untuk ditaati, tetapi hanya di bagian pertimbangan hukum yang sifatnya tidak wajib untuk dilaksanakan. Sikap pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri tersebut terlalu dogmatis tanpa melihat dan menganalisis bahwa

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

kasus penetapan penjabat (Pj) kepala daerah saat ini berbeda dengan penetapan penjabat kepala daerah di tahun-tahun sebelumnya.

Keputusan yang diambil oleh Kemendagri tersebut menuai beragam pro dan kontra, ada pihak yang mendukung langkah Kemendagri dan ada pula pihak yang mengecam kebijakan Kemendagri tidak berlandaskan asas demokrasi. Bahkan, Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi, awalnya menolak melantik Penjabat (PJ) Bupati pilihan Kemendagri dengan alasan Pj yang ditunjuk oleh pemerintah bukan dari aspirasi daerah. Atas pertimbangan tersebut, dalam tesis ini penulis melakukan pengkajian secara mendalam dan komprehensif terkait pengangkatan atau penunjukan penjabat kepala daerah ini apakah sudah berlandaskan asas demokrasi yang berkedaulatan rakyat atau tidak menganut prinsip demokrasi jika melihat masa jabatan yang terlalu panjang bagi seorang penjabat (Pj).

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul, diantaranya :

1. Kewenangan Penjabat (Pj) Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada;
2. Masa jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah;
3. Mekanisme penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah;
4. Penunjukan anggota TNI-POLRI aktif sebagai Penjabat (Pj) Kepala Daerah;

5. Urgensi penerbitan Peraturan Pemerintah terkait penunjukan Pj Kepala Daerah sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Berdasarkan identifikasi masalah diatas maka penulis membatasi dengan dua poin permasalahan yang akan digunakan sebagai bahan pokok dalam penelitian ini, Adapun permasalahan tersebut ialah :

1. Legitimasi Penjabat Kepala Daerah ditinjau dari perspektif negara demokrasi konstitusional;
2. Urgensi penerbitan Peraturan Pemerintah tentang penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah diatas, maka penulis dapat menentukan rumusan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana legitimasi Penjabat (Pj) Kepala Daerah ditinjau dari persepektif negara demokrasi konstitusional ?
2. Bagaimana mekanisme penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka penelitian ini memiliki beberapa tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis legitimasi Penjabat (Pj) Kepala Daerah ditinjau dari perspektif negara demokrasi konstitusional.
2. Untuk menganalisis dan menemukan mekanisme penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis, yakni :

1. Secara Teoritis

Penulis berharap dalam penelitian dapat memberikan gagasan dalam menafsirkan sifat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal sistem demokrasi pemilihan kepala daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan bahan untuk ditelaah oleh pihak-pihak yang memerlukan dalam bidang Hukum Tata Negara dan hasil penelitian ini dapat menambah kekayaan keilmuan dan juga diskusi ilmiah khususnya Program Studi Hukum Tata Negara baik tingkat S1 maupun S2 di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan petunjuk, sumbangsih pemikiran dan saran kepada lembaga Kementerian Dalam Negeri supaya dapat mengeluarkan kebijakan yang mengutamakan keadilan bagi negara Republik Indonesia.

F. Kerangka Teoritis

Terdapat empat unsur penting dalam penelitian ini yang dapat dijadikan sebagai kerangka teori, sebagai berikut:

1. Negara Hukum

Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.¹⁷

Konsep *rule of law* sumbernya sama dengan konsep *rechtstaat*. Unsur pertama dari *rule of law* adalah *supremacy of law*. Unsur ini diakui sebagai hal yang paling pertama diperjuangkan rakyat Inggris. Doktrin

¹⁷ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, . . . , 23.

supremasi hukum menempatkan hukum sebagai alat pengatur tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Semua elemen dalam negara harus menempatkan hukum di atas segala-galanya. Unsur kedua adalah *equality before the law*, dapat diartikan sebagai kesamaan kedudukan di depan hukum. Dalam tradisi hukum Inggris prinsip ini dipegang teguh sehingga semua warga negara baik selaku pribadi maupun sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili dengan hukum dan di pengadilan yang sama. Tidak ada perbedaan bagi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh rakyat jelata dengan pejabat negara. Semua akan diadili dengan hukum dan di pengadilan yang sama.¹⁸

Unsur ketiga dari *rule of law* adalah *constitution based individual right*. Kalimat di atas dapat diartikan dengan konstitusi yang didasarkan pada hak asasi manusia. Jaminan hak asasi manusia telah diperjuangkan oleh rakyat Inggris sejak lama, John Locke yang mengemukakan teori kontrak sosial sebagai penyempurnaan kontrak sosial Thomas Hobbes, telah menyinggung tentang hak-hak asasi manusia. Teori John Locke ini menjadi inspirasi bagi rakyat Inggris untuk melindungi hak-hak asasi manusia mereka dalam sepanjang sejarah ketatanegaraan Inggris. Justru itu pelebagaannya dilakukan dengan mencantumkan hak -hak asasi manusia itu dalam konstitusi, sebagai jaminan bahwa konstitusi merupakan hukum

¹⁸ Ibid., 25.

dasar yang tertinggi, yang akan berakibat fatal bagi penguasa yang akan melanggarnya.¹⁹

2. Demokrasi Konstitusional

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi. Sedangkan, sistem pemerintahan yang menjadikan hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi bukan rakyat seperti pada demokrasi disebut sebagai nomokrasi. Dari kedua gagasan ini muncul konsep negara hukum yang demokratis dan negara demokratis berdasarkan hukum disebut sebagai negara demokratis konstitusional.

Untuk mewujudkan negara yang diselenggarakan sesuai dengan kehendak rakyat, hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan harus sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh sebab itu, hukum harus dibentuk melalui proses legislasi yang demokratis, yang menjadikan aspirasi rakyat sebagai acuan utama. Selain itu, hukum yang dibentuk juga harus sesuai dan benar-benar merupakan operasionalisasi dari cita bernegara, cita demokrasi, dan cita hukum yang telah disepakati oleh konstitusi. Dengan demikian, hukum menempati kedudukan tertinggi dan konstitusi merupakan puncak hukum nasional setiap negara sehingga untuk mengawal dan menjamin manifestasi demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan negara, diperlukan

¹⁹ Ibid., 27.

mekanisme untuk menyangga supremasi konstitusi melalui *judicial review*.²⁰

3. Good Governance

Secara umum penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam *good governance* berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).²¹

Sementara itu ada juga yang memahami *good governance* sebagai suatu kondisi yang menjamin tentang adanya proses kesejajaran, kesamaan dan keseimbangan peran serta, saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen-komponen seperti pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), dan usahawan (*business*). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan

²⁰ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), 109.

²¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2019), 81.

yang sama dan sederajat. Jika kesamaan ini tidak sebanding, dipastikan terjadi pembiasan dari konsep *good governance* tersebut.²²

Berbicara tentang penerapan *good governance* pada sektor publik tidak dapat terlepas dari visi Indonesia masa depan sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang baik. Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Semua itu sudah seharusnya dijadikan landasan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sehingga dapat terwujud pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.²³

4. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan ruh dari pelaksanaan otonomi daerah, tanpa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, otonomi daerah tidak artinya, tidak ada yang bisa diperbuat. Namun kewenangan yang diberikan kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah selalu berubah tidak semakin meningkat, tetapi mengalami degradasi pemberian kewenangan. Istilah

²² Ibid., 82.

²³ Muhammad Ilham Arisaputra, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia*, Yuridika Vol. 28 No. 2 Mei – Agustus 2013, h. 200.

kewenangan dalam berbagai literatur sering dipersamakan dengan istilah kekuasaan dan wewenang, dan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang.²⁴

Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam teori kewenangan dikaji unsur-unsur; adanya kekuasaan, adanya organ pemerintah dan sifat hubungan hukumnya.²⁵

G. Penelitian Terdahulu

Penulis melakukan penelusuran dan ditemukan berbagai penelitian berupa tulisan jurnal yang membahas tentang permasalahan Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Untuk mengetahui penyusunan dan kajian penelitian ini, maka perlu dilakukan tinjauan pada penelitian yang telah ada dan berkaitan dengan objek bahasan, sebagai berikut :

1. Tesis yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pengangkatan Perwira Tinggi Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Hukum Kepegawaian”, yang

²⁴ R. Agung Abikusna, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, SOSFILKOM Vol. XIII No. 01 Januari – Juni 2019, h. 2.

²⁵ Ibid., 5.

ditulis oleh Herdito Prabagdo dari Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan historis, dan pendekatan kasus. Masalah hukum yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah penunjukan Perwira Tinggi Polisi sebagai Penjabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri guna mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dari sudut pandang hukum kepegawaian di Indonesia dan mengkaji akan keabsahan penunjukan Perwira Tinggi Polisi sebagai Penjabat Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku anggota Kepolisian tidak dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah dan terdapat ketidakabsahan Keputusan Tata Usaha mengenai penetapan anggota Kepolisian aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah yang dapat dimohonkan pembatalan di Peradilan Tata Usaha Negara oleh pihak yang berkeberatan dan merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha tersebut.²⁶

2. Jurnal yang berjudul, “Problematisasi Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”, yang ditulis oleh Nandang Alamsah Deliarnoor. Metode yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini adalah metode penelitian yuridis normatif dan kualitatif yang dikaji secara holistik kontekstual progresif. Masalah hukum yang

²⁶ Herdito Prabagdo, Tinjauan Yuridis Pengangkatan Perwira Tinggi Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Hukum Kepegawaian, Tesis Universitas Airlangga, 2019.

menjadi obyek kajian penelitian ini adalah permasalahan Pelaksana Tugas (Plt) dalam masa transisi pemerintahan (pra dan pasca pilkada serentak). Pilkada serentak menjadi suatu permasalahan ketika adanya kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang nantinya akan diganti oleh pelaksana tugas, menjadi masalah karena ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh Plt selama kurang lebih dua tahun. Kewenangan Plt yang terbatas akan mengakibatkan terhambatnya roda pemerintahan, sehingga perlu diatur peraturan yang tegas mengenai Plt, baik itu berkaitan dengan wewenangnya maupun perlindungan hukumnya.²⁷

3. Jurnal yang berjudul, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana”, yang ditulis oleh Febian Riza Kurnia dan Rizari dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Masalah hukum yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah pertama kedudukan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah sebagai pejabat publik pengganti selama kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif melaksanakan cuti kampanye. Permasalahan yang kedua adalah kewenangan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah dalam memimpin proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil dari penelitian ini yang pertama adalah kedudukan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah sebagai

²⁷ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Problematisa Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan *Cosmogov*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2015.

pejabat publik pengganti bersifat “sementara” karena secara yuridis formal tidak terjadi pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif. Yang kedua adalah kewenangan pejabat sementara (Pjs) kepala daerah dalam memimpin pemerintahan seperti memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, dan memfasilitasi pemilihan kepala daerah (Pilkada) serta menjaga netralitas aparatur sipil negara.²⁸

4. Jurnal yang berjudul, “Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana”, ditulis oleh Alma’arif dan Megandaru W. Kawuryan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh gubernur sementara untuk mengurus Provinsi DKI Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian negara akan menimbulkan persoalan yang sangat kompleks. Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan alasan, dampak dan akibat jika Gubernur DKI Jakarta diisi oleh gubernur sementara dan berusaha memberikan solusi dan alternatif dari permasalahan tersebut. Paradigma pragmatis dengan desain penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa Pilkada di DKI

²⁸ Febian Riza Kurnia dan Rizari, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana*, Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan, Vol. 11, No. 2, 2019.

sebaiknya dilakukan pada tahun 2022 untuk menghindari waktu kepemimpinan pejabat pelaksana gubernur yang panjang.²⁹

5. Jurnal yang berjudul, “Problematisasi Yuridis Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”, yang ditulis oleh Widyanti Kusuma Rahayu dari Universitas Negeri Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang berdasarkan norma dan kaidah dari peraturan perundang-undangan. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kewenangan dan fungsi pejabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Peneliti menyimpulkan bahwa adanya kekosongan hukum pada fungsi dari pejabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya. Hal tersebut diperkuat dengan penjabaran serta materi-materi perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini. Ditambahkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu antara UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak sinkron atau tidak sejalan. Hal ini sangat memperkuat argumentasi peneliti dengan hasil akhir mengerucut pada kesimpulan akhir bahwa memang terjadi kekosongan hukum yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala

²⁹ Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, *Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana*, JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 6, No. 1, 2021.

daerah oleh penjabat kepala daerah yang mengisi jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya.³⁰

Dari kelima penelitian terdahulu yang telah dijelaskan di atas maka muncul beberapa persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan diteliti yaitu mengenai persamaan adalah jenis penelitian ini merupakan penelitian penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Persamaan kedua adalah meneliti terkait legitimasi penjabat (Pj) kepala daerah dalam mengelola pemerintahan selama masa transisi pemilu. Adapun untuk perbedaannya ialah dari segi pembahasan mengenai urgensi penerbitan peraturan pemerintah terkait mekanisme penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian tentang, Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional, merupakan penelitian hukum normatif.

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) adalah penelitian dengan memaparkan secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis tentang

³⁰ Widyanti Kusuma Rahayu dan Hananto Widodo, *Problematika Yuridis Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, Novum: Jurnal Hukum, Vol. 3, No. 3, 2016.

beberapa aspek yang diteliti dalam perundang-undangan dan putusan pengadilan.³¹

Penelitian normatif sejatinya adalah penelitian hukum itu sendiri, karena *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif. Sama halnya dengan istilah yuridis – normatif yang sebenarnya juga tidak dikenal dalam penelitian hukum. Jika tipe penelitian harus dinyatakan dalam suatu tulisan, cukup dikemukakan bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum, dengan pernyataan demikian sudah jelas bahwa penelitian tersebut bersifat normatif. Hanya saja pendekatan dan bahan-bahan yang digunakan harus dikemukakan.³²

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat tiga pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Dengan pendekatan tersebut, penulis akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. *Pertama*, pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menjawab rumusah masalah terkait pertimbangan hukum hakim

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 101.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2019), 56.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang mengamanatkan kepada pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah secara demokratis. *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

Pemahaman akan pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum menjadi sandaran bagi penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu legitimasi Penjabat (PJ) Kepala Daerah dalam negara demokrasi konstitusional. *Ketiga*, pendekatan kasus (*case approach*) beranjak dari *ratio decidendi* yaitu pertimbangan hukum Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021.

3. Bahan Hukum

Penelitian hukum tidak mengenal adanya data. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan deskripsi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.³³

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer

³³ Ibid., 181.

terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021;
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan isu hukum penelitian ini.

4. Teknis Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan yang digunakan oleh penulis adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan terlebih dahulu mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, hasil-hasil

penelitian hukum, makalah-makalah, surat kabar, artikel, majalah atau jurnal-jurnal hukum, maupun pendapat para ahli yang erat hubungannya dengan permasalahan yang sedang dibahas sehingga dapat mengumpulkan data dengan cara membaca, mencatat, merangkum, untuk dianalisa lebih lanjut.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam penelitian ini metode destruktif sekaligus kualitatif. Deskriptif adalah menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat perihal fenomena tertentu terkait dengan penulisan penelitian hukum ini. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematiskan tersebut dengan kajian dari teori-teori hukum dan hukum positif. Hal ini guna menjelaskan permasalahan penelitian hukum dengan kalimat yang logis, bersifat ilmiah dan mudah dipahami.

I. Sistematika Pembahasan

Supaya pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan mudah dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, memuat latar belakang masalah; identifikasi dan batasan masalah; rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; kerangka teori; penelitian terdahulu; metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan

bahan hukum, teknik analisis bahan hukum; dan diakhiri dengan sistematika pembahasan.

BAB II Landasan Teori, memuat teori negara hukum; demokrasi konstitusional; *good governance*; dan teori kewenangan.

BAB III, memuat penjelasan dari rumusan masalah pertama tentang legitimasi Pejabat (Pj) Kepala Daerah perspektif negara demokrasi konstitusional.

BAB IV, memuat penjelasan dari rumusan masalah kedua tentang mekanisme penunjukan Pejabat (Pj) Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

BAB V Penutup, memuat kesimpulan dari pembahasan yang mengacu pada rumusan masalah yang telah ditentukan, serta berisikan saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian ini.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Negara Hukum

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Oleh karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “*rule of law*” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*the rule of law, and not of man*”. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang.³⁴

Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Plato memperkenalkan konsep *nomoi*. Di dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik. Gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles. Negara hukum timbul dari “polis” yang mempunyai wilayah kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit. Segala

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 125.

urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.³⁵

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik-buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik untuk menjadi warga yang baik, yang bersusila yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam ini telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara hukum adalah kesempurnaan warganya berdasarkan atas keadilan. Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat.³⁶

Untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum, biasanya digunakan dua macam asas, yakni:³⁷

1. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan unsur utama daripada suatu negara hukum. Semua tindakan negara harus berdasarkan dan bersumber pada peraturan perundang-undangan. Penguasa tidak boleh keluar dari rel-rel dan batas-batas yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Batas kekuasaan negara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi untuk dinamakan negara hukum tidak cukup bahwa suatu negara hanya semata-mata bertindak dalam garis-garis kekuasaan yang

³⁵ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), 38.

³⁶ Ibid., 39.

³⁷ Ibid., 42-43.

diberikan kepadanya oleh peraturan perundang-undangan. Sudah barang tentu bahwa dalam negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu dihadapan pengadilan. Cara-cara mencari keadilan itu pun dalam negara hukum diatur dengan peraturan perundang-undangan.

2. Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia

Asas perlindungan dalam negara hukum Nampak antara lain dalam “*declaration of independence*”, bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum modern.

Menurut definisi *lexical* (kamus), kata “tipe” berarti kelas atau kelompok yang dinyatakan memiliki karakter umum dengan komponen-komponen tertentu. Ini berarti, tipe negara hukum diartikan sebagai kelompok negara hukum yang mempunyai karakter umum dengan unsur-unsurnya masing-masing. Tipe negara hukum di dunia berdasarkan sistem hukumnya dikenal beberapa tipe, yaitu tipe *rechtsstaat* di negara-negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law system*) dan tipe *rule of law* dalam sistem hukum umum (*common law system*) atau sistem anglo-saxon, serta tipe *socialist legality* sebagai varian dari *civil law system* yang diimplementasikan di negara-

negara sosialis-komunis. Selain itu, berkembang juga pemikiran tentang prinsip-prinsip negara hukum seperti negara yang menganut hukum Islam sebagai konsep nomokrasi atau negara hukum Islam. Berkembang juga pemikiran negara hukum Pancasila oleh Soedirman Kartohadiprodjo, Oemar Senoadji, dan Padmo Wahjono.³⁸

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 termasuk salah satu dokumen konstitusi yang paling singkat di dunia dibandingkan dengan konstitusi negara lain seperti konstitusi India, Pakistan, Iran, Malaysia, atau Filipina. Penetapan aturan-aturan yang singkat itu dimaklumi jika diingat dalam suasana bagaimana konstitusi itu dirumuskan. Meskipun UUD 1945 merupakan naskah konstitusi yang singkat, negara yang hendak dijelmakannya secara normatif memenuhi syarat-syarat sebuah negara hukum. Bahkan, penjelasan umum UUD 1945 dengan tegas mengatakan bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).³⁹

Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan berdasarkan atas absolutisme. Kedaulatan terletak di tangan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kekuasaan negara yang tertinggi. Presiden adalah mandataris MPR yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan tertinggi di bawah MPR. Presiden Republik

³⁸ Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, dan Sudarsono, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2015), 133.

³⁹ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompleksi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 41.

Indonesia, demikian dikatakan oleh Pasal 4 UUD 1945, “memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.⁴⁰

Dengan ditegaskannya kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR, Presiden adalah mandataris MPR, dan kekuasaan Presiden dijalankan menurut UUD, maka dapat dikatakan bahwa UUD 1945 lebih menekankan asas kedaulatan rakyat – atau secara lebih tegas adalah negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat – dan bukan negara hukum integralistik menurut paham Hegel yang menekankan kedaulatan negara dan menjelma pada seorang pemimpin. Bukan pula negara yang dianalogikan sebagai sebuah keluarga, dengan hak-hak alamiah yang lazim dijumpai dalam hubungan antara bapak dengan anak-anaknya.⁴¹

Asas utama hukum konstitusi atau hukum tata negara Indonesia adalah asas negara hukum dan asas demokrasi serta dasar negara Pancasila. Oleh karena itu dari sudut pandang yuridisme Pancasila, maka negara hukum Indonesia dapat dikatakan secara ideal adalah “Negara Hukum Pancasila”. Philipus M. Hadjon, dalam disertasinya yang dibukukan dengan judul *“Perlindungan Hukum Bagi Rakyat”* menyebutkan ciri-ciri negara hukum Pancasila terdiri atas dua prinsip pokok yaitu penyelesaian sengketa lebih diutamakan melalui perdamaian atau asas musyawarah mufakat dan asas kerukunan sosial. Lebih rinci disebutkan unsur-unsur negara hukum Pancasila, sebagai berikut:⁴²

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., 42.

⁴² I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), 162.

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;
2. Hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Karakteristik konsep negara hukum Pancasila terletak pada pelaksanaan negara hukum harus didasari pada sila-sila yang ada didalam Pancasila, yaitu:⁴³

1. supremasi hukum yang berlandaskan pada sila-sila Pancasila;
2. negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa dan adanya jaminan kebebasan dalam melaksanakan beragama dan kepercayaan;
3. negara menjunjung tinggi dan menjaga *equality, dignity, liberty*, dan hak-hak asasi manusia;
4. adanya asas kekeluargaan dan kesatuan dalam pembentukan hukum dan penyelenggaraan negara;
5. mengutamakan demokrasi yang mufakat untuk kepentingan bersama;
6. adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
7. menerapkan *check and balance* antara lembaga negara akan dapat berkesinambungan dalam menyelenggarakan negara;
8. peradilan yang bebas dan adil baik di peradilan umum, peradilan administrasi, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer;

⁴³ Made Hendra Wijaya, *Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila*, Jurnal Advokasi, Vol. 5, No. 2, September 2015, h. 213.

9. negara menjamin adanya pengakuan terhadap hak-hak warga negara dan adanya lembaga perlindungan hak-hak warga negara (*administrative court, judicial review, and constitutional complaint*);
10. adanya asas keterbukaan dalam mewujudkan tujuan negara yaitu negara selalu terbuka dan tidak bersifat kaku dalam menerima pemikiran-pemikiran yang sifatnya mewujudkan tujuan negara yang baik.

B. Demokrasi Konstitusional

Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah pernyataan Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut – terpusat – korup secara absolut).⁴⁴

Dalam sejarah praktik penyelenggaraan pemerintahan penerapan konsep demokrasi sangat rentan disalahgunakan, sehingga membutuhkan adanya suatu pengaturan hukum agar penerapan demokrasi itu tidak menjadi bias adanya. Hal tersebut ditandai dengan adanya kelemahan atau cacat bawaan dari konsep demokrasi itu sendiri, di mana dalam tataran pelaksanaan konsep demokrasi dipahami atau mengandalkan pada suara mayoritas yang sejatinya belum tentu mencerminkan sisi kebenaran dan keadilan, sehingga pengambilan

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 215.

keputusan dalam lingkup kekuasaan negara memerlukan adanya suatu mekanisme pengimbang dengan menerapkan prinsip nomokrasi (keadilan).⁴⁵

Dengan diterapkannya prinsip nomokrasi tersebut yang dijemakan melalui prinsip negara hukum, maka pengambilan keputusan dalam lingkup kekuasaan negara dapat terbatas sehingga tidak menjadi sewenang-wenang atau di luar batas. Dalam arti, bahwa negara demokrasi tidak berkembang menjadi sekadar untuk demokrasi yang memenuhi keinginan suara mayoritas dengan kebebasan keteraturan dan kepastian yang pada prinsipnya bertentangan dengan kebenaran dan keadilan. Konsep demokrasi yang ideal, adalah adanya pengambilan keputusan secara mayoritas namun tetap berlandaskan pada prinsip nomokrasi yang menjelmakan demokrasi yang teratur, seimbang, dan setara.⁴⁶

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini disebut dengan istilah demokrasi konstitusional. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Menurut Franz Magnis Susen, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum”. Dengan demikian, negara hukum

⁴⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Kencana, 2016), 66.

⁴⁶ Ibid.

yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*).⁴⁷

Dalam perkembangan pemikiran dan praktik mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), diakui yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Oleh karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal istilah *demokratische rechtsstaat*, yang mempersyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep *constitutional democracy* dan *demokratische rechtsstaat* tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama.⁴⁸

Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.⁴⁹

Gagasan demokrasi konstitusional secara konsep berkembang dua arus pemikiran pada fase yang berbeda sejak gagasan demokrasi konstitusional

⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 8.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 297.

⁴⁹ Ibid.

dimulai pada abad 18 memasuki abad 19. Gagasan demokrasi konstitusional yang berkembang awal abad 19 secara umum dikenal dengan sebagai negara hukum klasik (formal), sedangkan perkembangan demokrasi konstitusional pada abad 20 dikenal sebagai negara hukum modern (materil). Gagasan pembatasan kekuasaan melalui proteksi konstitusional bertujuan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dengan cara pengorganisasian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia serta peningkatan peran rakyat dalam proses politik melalui parlemen.⁵⁰

Kata “demokrasi” dalam UUD 1945 amandemen hanya disebut dalam dua pasal, yaitu Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: *“Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”* (amandemen kedua). Dan dalam Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi: *“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”* (amandemen ketiga).⁵¹

Makna dari dua ayat di atas menandakan sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) yakni *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Maknanya, kedaulatan berada di tangan rakyat (baca: demokrasi) dan demokrasi itu wajib dilaksanakan berdasarkan UUD (hukum

⁵⁰ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), 137.

⁵¹ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), 174.

konstitusi). Dengan demikian Indonesia adalah negara hukum sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, mengandung maksud bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis atau dapat disebut negara demokrasi yang berdasarkan hukum yang kemudian memunculkan istilah “Demokrasi Konstitusional”.⁵²

Bukti nyata perwujudan Indonesia dalam membangun negara demokrasi konstitusional adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tertinggi penafsir konstitusi. Mekanisme *judicial review* yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, memungkinkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi, jika merasa hak-haknya sebagai warga negara diciderai oleh peraturan-peraturan bentukan penguasa (pemerintah) dapat mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi. Jika undang-undang bentukan pemerintah melanggar undang-undang dasar, maka Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal konstitusi akan membatalkan undang-undang tersebut dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final.

Adanya *judicial review* dapat dikatakan untuk membatasi lembaga legislasi sebagai konsekuensi dari demokrasi yang membatasi dan memberikan kerangka bagi demokrasi. Pembatasan tersebut adalah pembatasan rasional yang tidak bertentangan dengan demokrasi itu sendiri. Akan tetapi, faktanya dalam kehidupan bernegara terdapat dinamika antara demokrasi dan demokrasi, khususnya antara pembuatan undang-undang dan pengujian undang-undang. Di sini hampir setiap ketatanegaraan di semua negara memberikan kewenangan

⁵² Ibid., 175.

pengujian undang-undang kepada lembaga yudikatif, terutama pada awal pelaksanaan kewenangan tersebut. Hal tersebut mengakibatkan hubungan antara pelaku kekuasaan kehakiman dengan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang menjadi sangat dinamis.⁵³

Mahkamah Konstitusi lahir tidak saja untuk menjaga dan menegakkan konstitusi, akan tetapi MK lahir juga untuk menegakkan demokrasi.⁵⁴ Semangat pembentukan MK di Indonesia tampaknya parallel dengan gagasan pemikir hukum asal Austria Hans Kelsen yang sejak awal meyakini bahwa pelaksanaan aturan konstitusional dapat secara efektif dijamin hanya apabila suatu organ selain badan legislatif diberi tugas untuk menguji apakah suatu undang-undang itu konstitusional atau tidak. Dapat diadakan organ khusus yang dibentuk untuk tujuan ini, seperti pengadilan khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi. Pemikiran brilian ala Kelsen ini mendapat tanggapan positif, terlebih di negara-negara yang baru melepaskan diri dari dekapen otoritarianisme dan sedang menapaki alam demokrasi.⁵⁵

Pasca terbentuknya MK telah terbangun kesadaran baik di pihak DPR maupun Presiden agar undang-undang dibentuk dengan cara-cara yang shahih menurut ukuran demokrasi dan hak asasi manusia, serta tidak bertentangan dengan UUD 1945. Bukti lain bahwa MK telah cukup berhasil mengokohkan demokrasi konstitusional di Indonesia adalah Presiden tidak lagi terancam

⁵³ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, . . . , 110.

⁵⁴ Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No. 3, Juni 2011, h. 384.

⁵⁵ A. Ahsin Thohari, *Mahkamah Konstitusi dan Pengokohan Demokrasi Konstitusional di Indonesia*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA, Vol. 6, No. 3, September 2009, h. 101.

pemakzulan (*impeachment*) karena alasan-alasan yang bersifat politis. Presiden hanya dapat dimakzulkan oleh MPR setelah adanya “*forum previlegiatum*” di MK. Oleh karena itu, keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah memerankan fungsi untuk mendorong dan mengawal demokrasi konstitusional.⁵⁶

Negara penganut paham demokrasi bisa saja menjelma menjadi kekuatan oligarkis. Mereka terjerumus dan dikendalikan oleh koalisi para investor yang bergabung demi kepentingan bersama. Oleh karenanya, konstitusi dibutuhkan guna memastikan proses politik itu berjalan sesuai dengan asas dan ketentuan norma. Sebagaimana abstraksi dari prinsip konstitusionalisme, dimana aktivitas politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas. Konstitusi memang tidak selamanya memberikan jaminan atas stabilitas demokrasi. Tetapi berdasarkan konvensi ketatanegaraan, pembatasan kekuasaan melalui peradilan independen dan *judicial review* justru masih diklaim sebagai alat paling ampuh untuk memitigasi lahirnya kekuasaan yang demagog.⁵⁷

Bahwa jelas, lembaga-lembaga politik akan bekerja berdasarkan hukum guna membendung kecenderungan otoritarian. Tidak heran jika bagi para kaum “*legal constitutionalist*” menilai perpaduan antara demokrasi dan konstitusionalisme dipercaya dapat menghasilkan pemerintahan demokratis namun tetap terbatas. Dan pada akhirnya demokrasi konstitusional diterima sebagai transformasi politik modern.⁵⁸

⁵⁶ Ibid., 103.

⁵⁷ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), 48.

⁵⁸ Ibid., 49.

C. Good Governance

Pembangunan daerah membutuhkan kesesuaian dengan keadaan riil masyarakat lokal. Ketidaksesuaian antara pembangunan dengan keadaan masyarakat akan melahirkan kebijakan yang sulit untuk mencapai efektivitas dan optimalisasi sehingga peran masyarakat dalam pembangunan sebagai bagian dari upaya pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat mandiri merupakan keharusan yang mutlak bagi terwujudnya kemandirian yang bermuara dan kesejahteraan rakyat. Permasalahan lain yang urgent adalah prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan di daerah yakni tata pemerintahan yang baik (*good governance*).⁵⁹

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, terbuka, dan bertanggung jawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ford Foundation sebagai salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, bahwa pemerintahan yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan, dan akuntabilitas. Beranjak dari pengertian *governance* sebagai “cara” atau “penggunaan” atau “pelaksanaan”, maka *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan (*government*) berlandaskan pada etika atau moral.⁶⁰

⁵⁹ Hendra Kariangan, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Jakarta: Kencana, 2013), 187.

⁶⁰ Ibid., 188.

Menurut UNDP (*United Nations Development Programme*) atau Badan Program Pembangunan PBB, karakteristik *good governance* adalah sebagai berikut:⁶¹

1. *Participation* (Partisipasi). Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi yang mewakili kepentingannya. Bentuk partisipasi menyeluruh ini dibangun berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif.
2. *Rule of law* (berbasis hukum). Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency* (terbuka). Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Hal ini mutlak dilakukan dalam rangka menghilangkan budaya korupsi di kalangan pelaksana pemerintahan, baik pusat maupun yang di bawahnya.
4. *Responsiveness* (responsif). Sesuai dengan asas responsif, setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika, yakni etika individual dan sosial. Klasifikasi etika individual menuntut pelaksana birokrasi pemerintah agar memiliki kriteria kapabilitas dan loyalitas profesional. Adapun etik sosial menuntut mereka agar memiliki sensitifitas terhadap berbagai kebutuhan publik.

⁶¹ A. Ubaedillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi*, (Jakarta: Kencana, 2016), 211-214.

5. *Consensus orientation* (orientasi konsensus). Sekalipun para pejabat pada tingkatan tertentu dapat mengambil kebijakan secara personal sesuai batas kewenangannya, tetapi menyangkut kebijakan penting dan bersifat publik harus diputuskan secara bersama dengan seluruh unsur terkait. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipatif, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili.
6. *Equality* (kesetaraan). Asas kesetaraan ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah untuk bersikap dan berperilaku adil dalam hal pelayanan publik tanpa mengenal perbedaan keyakinan, suku, jenis kelamin, dan kelas sosial.
7. *Effectiveness and efficiency* (efektif dan efisien). Asas efisiensi diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan tersebut termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien.
8. *Accountability* (akuntabel). Pentingnya diberlakukan *standard operating procedure* (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau dalam penyelenggaraan kewenangan / pelaksanaan kebijakan. Untuk menunjang akuntabilitas, pengawasan menjadi kunci utama evaluasi dan kontrol dari pelaksanaan SOP yang sudah ditetapkan.

Dari segi *functional aspect: governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai

tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? UNDP mendefinisikan sebagai *“the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels”*, sehingga *governance* mempunyai tiga kaki, yaitu:⁶²

1. *Economic Governance*, meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktifitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* ini mempunyai implikasi terhadap *equality, proverty*, dan *quality of life*.
2. *Political Governance*, adalah proses-proses pembuatan keputusan-keputusan untuk formulasi kebijakan.
3. *Administrative Governance* adalah proses implementasi sistem kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat). *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. *Private sector* menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik.

Dalam hukum administrasi diperdebatkan apakah term *governance* sama dengan administrasi. Dari sudut pandang hukum administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk

⁶² Nasrullah Nazir, *Good Governance*, Mediator, Vol. 4, No. 1, 2003, h. 138.

menyelenggarakan kepentingan umum. *Good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah, yaitu:⁶³

1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat;
2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat;
3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat.

Berbicara tentang penerapan *good governance* pada sektor publik juga tidak lepas dari visi Indonesia masa depan sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang baik. Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Semua itu sudah seharusnya dijadikan landasan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sehingga dapat terwujud pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.⁶⁴

Selain asas legalitas dalam melakukan penyelenggaraan negara harus mengindahkan asas-asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara, salah

⁶³ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), 159-160.

⁶⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria di Indonesia*, *Yuridika*, Vol. 28, No. 2, Mei-Agustus 2013, h. 200.

satunya adalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai dasar penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sejak diterapkannya konsep negara (*welfare state*) yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negaranya, untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat yang dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tetapi berdasarkan inisiatif.⁶⁵ Terdapat 8 (delapan) asas AUPB yang termaktub dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:⁶⁶

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidakberpihakan;
4. Kecermatan;
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum; dan
8. Pelayanan yang baik.

⁶⁵ Khalid Prawiranegara, *Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Kabupaten Dompu*, LEX Renaissance, Vol. 6, No. 3, Juli 2021, h. 597.

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Fungsi AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance*.⁶⁷

D. Teori Kewenangan

Pada negara kesatuan ada perwujudan *distribution of powers* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan sebagai konsekuensinya terjadi penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi merupakan perwujudan penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Sebagai perwujudan penyelenggaraan desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:⁶⁸

1. Materi wewenang; semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya;

⁶⁷ Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik*, Administrative Law & Governance Journal, Vol. 2, Issue 3, Agustus 2019, h. 548.

⁶⁸ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), 76-77.

2. Manusia yang disertai; manusia yang disertai wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum;
3. Wilayah yang disertai wewenang; wilayah yang disertai wewenang adalah daerah otonom bukan wilayah administrasi.

Istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun, istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Bagir Manan menerangkan istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Adapun, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁶⁹

Dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan ialah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*). Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melakukan hukum positif, dan

⁶⁹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, . . . , 102.

dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.⁷⁰

Setiap negara memiliki sistem administrasi yang dipedomani tidak terkecuali di sistem pemerintahan negara Republik Indonesia terdapat teori yang dikenal dengan namanya atribusi, delegasi, dan mandat. Teori tersebut yaitu sistem kewenangan yang diberikan negara dan diatur demi menjalankan dan menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*).⁷¹ Untuk lebih memahami mengenai teori mengenai sumber dan cara memperoleh kewenangan, dalam khazanah ilmu hukum dikenal 3 cara untuk memperoleh kewenangan, yakni antara lain:⁷²

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*. Atribusi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 22 adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau Undang-Undang.

2. Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain.

⁷⁰ Ibid., 103.

⁷¹ Moh. Gandara, *Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat*, Khazanah Hukum, Vol. 2, No. 3, November 2020, h. 98.

⁷² Wirazilmustaan, dkk., *Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. XII, No. 2, Desember 2018, h. 2137-2139.

Definisi lain delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi tersebut terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan dengan delegasi:
 - 1) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
 - 2) Peraturan kebijakan, artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

3. Mandat

Wewenang melalui yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukan sendiri. Mandat adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan

oleh orang lain atas namanya. Pasal 1 angka 24 UU Pemda, mendefinisikan mandat sebagai pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Di dalam praktik berpemerintahan, sering dirancukan antara wewenang delegasi dan mandat, sehingga bagi pejabat pemerintahan hal ini membingungkan. Maka R.J.H.M Huisman melakukan perbedaan antara delegasi dan mandat sebagaimana pada table di bawah ini.⁷³

No.	Pembeda	Delegasi	Mandat
1.	Sifat Wewenang	Pelimpahan wewenang	Perintah untuk melaksanakan
2.	Penggunaan wewenang	Wewenang tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli.	Wewenang sewaktu-waktu dapat dilaksanakan oleh mandans.
3.	Tanggung jawab dan tanggung gugat	Berpindah dari delegans ke delegataris.	Tidak ada pengalihan tanggung jawab dan tanggung gugat (tetap berada pada mandans).
4.	Landasan dan bentuk norma	Harus didasarkan pada UU dan tertulis	Tidak harus ada UU, dapat lisan maupun tertulis

⁷³ Sri Nur Hari Susanto, *Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan*, Administrative Law & Governance Journal, Vol. 3, Issue 3, September 2020, h. 437.

Pemerintah di suatu negara *welfare state* atau negara kesejahteraan dituntut memainkan peranan yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Tugas pemerintah yang demikian tersebut sebagai *bestuuzorg* yang dikenal sebagai *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Pelaksanaan *bestuuzorg* oleh pemerintah tidak dapat lepas dari kebutuhan akan “kebijaksanaan bebas”, yaitu wewenang untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan suatu masalah genting atau mendesak dan belum ada ketentuannya dalam peraturan yang dikeluarkan oleh kekuasaan legislatif, yang dikenal dengan *Freies Ermessen*.⁷⁴

Freies Ermessen atau nama lain diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau memberikan pilihan. Diskresi lazimnya dikenal dengan *Ermessen*, di Indonesia dikenal sebagai *Freies Ermessen*. *Ermessen* muncul jika dalam peraturan perundang-undangan berbunyi “dapat”, “diberikan kewenangan”, “boleh”, “berhak”, dan “seharusnya”.⁷⁵

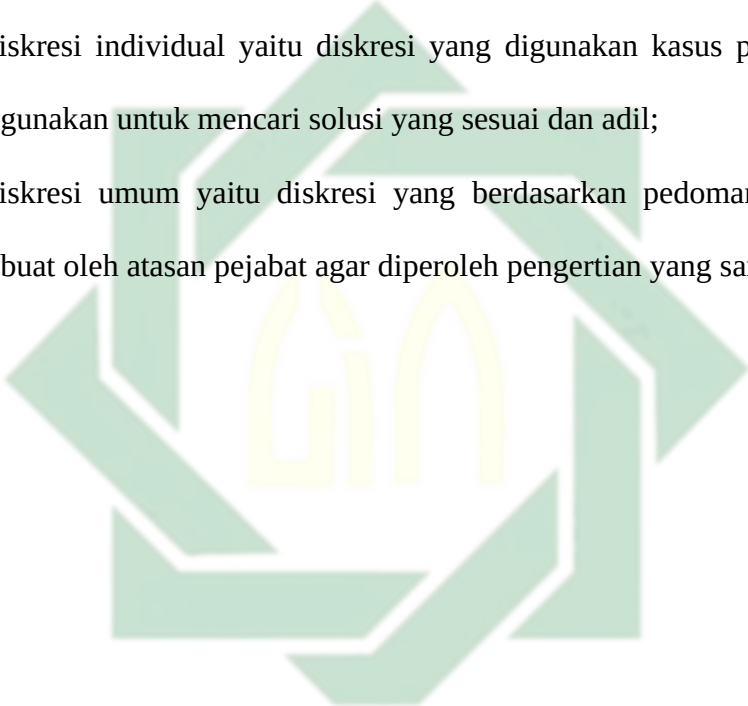
Maksud dan tujuan pembentukan diskresi adalah untuk kelancaran pelaksanaan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian

⁷⁴ Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011, h. 122.

⁷⁵ Zaelani, *Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Delegation Of Authority The Establishment Of Legislation Regulation)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9, No. 1, April 2012, h. 130.

hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum. Pejabat dalam membentuk diskresi harus senantiasa memperhatikan ketentuan dan sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembentukan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dapat dibagi dua, yaitu:⁷⁶

1. Diskresi individual yaitu diskresi yang digunakan kasus per kasus yang digunakan untuk mencari solusi yang sesuai dan adil;
2. Diskresi umum yaitu diskresi yang berdasarkan pedoman umum yang dibuat oleh atasan pejabat agar diperoleh pengertian yang sama.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁷⁶ Ibid.

BAB III

LEGITIMASI PENJABAT KEPALA DAERAH

A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki peran penting. Tidak dapat dipungkiri, saat ini kepala daerah sebagai daerah yang otonom memiliki peran yang menentukan dalam pemerintahan daerah. Kewenangan besar yang dimiliki kepala daerah akan menentukan pembangunan dan kesejahteraan daerah berdasarkan prakarsa masing-masing daerah. Bisa dikatakan, keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah akan ditentukan oleh kepala daerah yang memimpin. Untuk itulah, diperlukan kepala daerah yang berkualitas.⁷⁷

Pengisian jabatan kepala daerah sebagai salah satu isu sentral dalam hukum tata negara, membutuhkan pengaturan yang komprehensif. Agar diperoleh pengaturan yang komprehensif, maka dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi seluruh persoalan yang timbul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dalam hukum tata negara, umumnya dikenal tiga jenis pengisian jabatan yaitu (i) diwariskan; (ii) diangkat; dan (iii) dipilih. Pewarisan merupakan cara pengisian jabatan yang paling tua dan berlaku dalam monarki absolut. Sedangkan pengangkatan masih terus berlaku hingga saat ini, demikian

⁷⁷ Yunanto Bayuaji, *Totaliter Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Kosong: Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, JURNAL PAPATUNG, Vol. 2, No. 3, Tahun 2019, h. 103.

juga dengan pemilihan. Khusus tentang pemilihan, dikenal beberapa variasi, yaitu dipilih secara tidak langsung dan dipilih secara langsung oleh rakyat.⁷⁸

Sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni (1) sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan, dan (2) pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih kepala daerah. Dalam metode tidak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan/dititipkan pada elit politik, baik pemerintah/pejabat pusat atau anggota dewan. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan bahkan pemberhentian kepala daerah juga bersifat tidak langsung.⁷⁹

Sedangkan dalam metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang menimbulkan kesan lebih demokratis. Hasil pemilihan menjadi konsekuensi keputusan rakyat sendiri, termasuk jika di kemudian hari kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh sebab itu, kualitas pemilih di dalamnya mengandung rasionalitas dan kritisisme pilihan dalam menyeleksi calon-calon yang ada. Pertanggungjawaban kepala daerah dilakukan kepada rakyat melalui mekanisme politik sehingga mekanisme *check and balances* menuntut keterlibatan masyarakat.⁸⁰

⁷⁸ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), 203

⁷⁹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), 46.

⁸⁰ Ibid., 47.

Pengisian jabatan kepala daerah dapat kita lihat dalam peraturan perundang-undangan yang pernah ada dan masih berlaku di Indonesia, sebagai berikut:⁸¹

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh Komite Nasional Daerah, dimana komite ini memilih sebanyak 5 (lima) orang diantara anggotanya duduk di Badan Eksekutif yang salah satunya menjadi kepala daerah yang bertindak sebagai ketua sekaligus anggota.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Pengisian jabatan kepala daerah Provinsi (Gubernur) diangkat oleh Presiden yang diajukan oleh DPRD Provinsi. Sedangkan, kepala daerah kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Pengisian jabatan kepala daerah dipilih oleh DPRD dari calon-calon yang memenuhi persyaratan kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk selanjutnya hasil pemilihan tersebut mendapat pengesahan dari pemerintah pusat.

⁸¹ Budiyo, *Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 2, Mei-Agustus 2013, h. 140-142.

4. Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959

Adanya perubahan sistem politik dan pemerintah dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 telah menyebabkan berakhirnya masa keberlakuan UU No. 1 Tahun 1957 dan diganti dengan Penpres No. 6 Tahun 1959. Perubahan yang paling mendasar adalah adanya hak prerogatif Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat kepala daerah.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Pengisian jabatan kepala daerah dalam undang-undang ini hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada pada Penpres No. 6 Tahun 1959. Bisa disimpulkan pengisian jabatan kepala daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965 tidak dapat dikategorikan dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.

6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Pengangkatan kepala daerah untuk Dati I oleh Presiden dan Dati II oleh Menteri Dalam Negeri dari minimal 2 calon yang dipilih oleh DPRD. Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada peringkat hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, sebab akhir penetapan merupakan hak prerogatif dari Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Adanya kewenangan pemerintah pusat dalam pengangkatan kepala daerah tanpa terikat dengan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD tidak mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD, pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut undang-undang ini dilakukan secara tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Panitia pemilihan pun berasal dari DPRD, pencalonan dan penyaringan calon juga dilakukan oleh DPRD melalui partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang membentuk suatu fraksi-fraksi dengan syarat-syarat tertentu. Dengan sistem ini masyarakat hanya bisa memantau dan mengawasi serta mencalonkan calon kepala daerahnya melalui DPRD sebagai perwakilannya.

8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dengan menggunakan sistem pemilihan langsung yang memberi kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk memilih sendiri kepala daerahnya.

Dalam perjalanan sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia telah menggunakan tiga tipe pemilihan. *Pertama*, DPRD sebagai wakil rakyat di daerah mengusulkan calon kepala daerah dan kemudian diserahkan kepada pemerintah pusat (Presiden atau Menteri Dalam Negeri) untuk mendapatkan pengesahan. Tipe pertama ini termasuk dalam sistem pemilihan tidak langsung. *Kedua*, Presiden dan Menteri Dalam Negeri mempunyai hak prerogatif dalam mengangkat kepala daerah tanpa mengindahkan usulan dari DPRD. Tipe kedua ini tidak termasuk dalam sistem pemilihan secara demokratis, karena tidak mencerminkan kedaulatan rakyat secara langsung maupun tidak langsung.

Ketiga, rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi mempunyai hak suara untuk memilih kepala daerahnya. Tipe ketiga ini adalah sistem pemilihan secara langsung yang mengutamakan demokrasi.

Kepala daerah hasil pilihan rakyat melalui pemilu mengemban tugas yang tidak mudah, hal itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 65, yang berbunyi:⁸²

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- d. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. Dihapus.
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

⁸² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Kepala daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dibantu oleh wakil kepala daerah. Tugas dan kewenangan yang diemban oleh wakil kepala daerah hampir sama dengan kepala daerah, akan tetapi kedudukan seorang wakil tentu berbeda dengan seorang ketua. Wakil bertindak sebagai pasangan yang setiap waktu wajib mendampingi, berkoordinasi, dan saling berbagi tugas dengan sang ketua. Karena dalam menjalankan roda pemerintahan yang begitu banyak permasalahannya, tidak mungkin kepala daerah memikirkan sendiri, tetap dibutuhkan pendamping yang kompeten satu visi satu misi untuk memajukan daerah yang dipimpinnya.

Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ada batasnya, yaitu satu periode selama lima tahun. Jika tidak ada perselisihan antara kepala daerah dan wakilnya selama menjabat, kemungkinan besar akan mengikuti pemilukada selanjutnya guna melanjutkan masa kepemimpinannya. Akan tetapi banyak juga kepala daerah dan wakilnya tidak lagi se-visi dan se-misi dalam menjalankan pemerintahan selama periode pertama dan pada akhirnya antara kepala daerah dan wakilnya saling bersaing di pemilukada.

Dibutuhkan persiapan yang matang untuk memenangkan pemilukada selanjutnya seperti melakukan kampanye ke pelosok daerah, memperkuat tim

pemenangan, dan lobi-lobi politik dengan partai pengusung. Maka untuk mengurangi potensi ketidakmaksimalnya dalam memimpin sebagai kepala daerah, maka kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri lagi sebagai peserta pemilu, wajib mengajukan pengunduran diri dari jabatannya sesuai amanat Pasal 7 ayat (2) huruf p Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang berbunyi, “berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon”.

Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, maka pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menunjuk Penjabat (Pj) Kepala Daerah dari golongan ASN (Aparatur Sipil Negara). Kekosongan jabatan kepala daerah wajib diisi untuk memastikan seluruh fungsi penyelenggaraan pemerintahan tetap berjalan secara normal. Terkait pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat kepala daerah diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang berbunyi:⁸³

- (9) 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 Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

⁸³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilu.

- (10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat sementara (Pjs) diatur lebih detail dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, sebagai berikut:⁸⁴

Pasal 4

- (1) Selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota menjalani cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota sampai selesainya masa kampanye.
- (2) Pjs gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi.
- (3) Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

Pasal 5

- (1) Pjs gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) ditunjuk oleh Menteri.

⁸⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang cuti di luar tanggungan negara bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota.

- (2) Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ditunjuk oleh Menteri atas usul gubernur.
- (3) Dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk oleh Menteri tanpa usul gubernur.

Pasal 7

- (1) Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

Jabatan tinggi madya (JPT Madya) yang menjabat sebagai Penjabat (Pj) Gubernur adalah jabatan ASN Eselon I yang meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat Presiden, kepala sekretariat Wakil Presiden, sekretaris militer Presiden, kepala sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.⁸⁵

Jabatan pimpinan tinggi pratama (JPT Pratama) yang menjabat sebagai Penjabat (Pj) Bupati/Walikota adalah jabatan ASN Eselon II yang meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota,

⁸⁵ Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara, [Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/), diakses pada tanggal 25 Juni 2022.

kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris DPRD, dan jabatan lain yang setara.⁸⁶

Penjabat kepala daerah mempunyai tugas dan kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif sesuai Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Tugas utama Penjabat Kepala Daerah adalah menjalankan pemerintahan selama masa transisi pemilukada, maka dalam Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 dijelaskan tugas dan kewenangan sebagai berikut:⁸⁷

- (1) Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
 - d. Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
 - e. Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.

Meskipun tugas dan kewenangan penjabat kepala daerah dengan kepala daerah definitif hampir sama, terdapat larangan-larangan bagi penjabat kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan. Adapun larangan tersebut diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun, yang berbunyi:⁸⁸

- (1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:
- a. Melakukan mutasi pegawai;
 - b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
 - c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
 - d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

⁸⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 perubahan ketiga atas peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Penjabat kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah tidak hanya sekedar ‘melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan’, namun lebih luas dari hal itu, ia ‘memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan’ di daerah. Dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah bukan sekedar bersifat atributif, namun Menteri Dalam Negeri melimpahkan wewenang secara delegatif. Ini bermakna bahwa setelah dikeluarkannya keputusan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri, maka tugas penjabat kepala daerah memikul seluruh beban tanggung jawab pemerintahan sekaligus bertanggung gugat jika menyimpang dari batas-batas wewenangnya sebagai penjabat kepala daerah.⁸⁹

Dalam melaksanakan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan sejatinya kewenangan penjabat kepala daerah akan meng-cover/mengambil alih tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, artinya cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Dengan demikian tugas dan kewenangan penjabat kepala daerah pada prinsipnya sama dengan kepala daerah definitif.⁹⁰

⁸⁹ Akhmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, Jurnal IUS Vol. IV, No. 3, Desember 2016, h. 544.

⁹⁰ Ibid.

C. Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional

Kontestasi Pemilu 2024 masih menyisahkan dua tahun lagi. Tetapi hampir separuh daerah di Indonesia, masa jabatan sang kepala daerahnya telah habis. Di tahun 2022 ini terdapat 101 daerah meliputi 7 gubernur, 76 bupati, dan 18 walikota. Sedangkan di tahun 2023 nanti terdapat 171 daerah yang akan ditinggalkan pemimpinnya meliputi 17 gubernur dan 154 bupati/walikota. Total terdapat 272 kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum pemilu serentak tahun 2024. Dan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menunjuk para pegawai ASN yang telah memenuhi syarat untuk menjadi Penjabat (Pj) sampai dilantiknya kepala daerah baru di tahun 2024 nanti.

Terjadi polemik di masyarakat terkait penunjukan Penjabat (Pj) tersebut, dikarenakan proses penunjukannya yang tidak melibatkan daerah dan masa jabatan yang sangat lama antara 1-2 tahun. Penolakan penunjukan Penjabat ini tidak hanya dari pengamat politik atau pakar hukum, tetapi penolakan datang dari Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) Ali Mazi yang menunda melantik penjabat bupati di tiga wilayahnya, yaitu Kabupaten Buton Selatan, Muna Barat, dan Buton Tengah. Meskipun pada akhirnya Gubernur Ali Mazi melantik Pj bupati pilihan Kemendagri. Pro kontra terkait penunjukan penjabat kepala daerah ini seharusnya menjadi peringatan bagi pemerintah pusat bahwa ada yang salah dengan proses penunjukannya.

Penjabat kepala daerah di pemilu-pemilu sebelumnya menjabat maksimal hanya 6 bulan, karena memang tidak ada jeda yang sangat panjang antara habisnya masa jabatan kepala daerah dengan pemilu selanjutnya. Pj hanya menjalankan roda pemerintahan supaya tetap berjalan normal tanpa mengorbankan pelayanan masyarakat. Berbeda dengan masa jabatan penjabat (Pj) saat ini yang bisa sampai 2,5 tahun menjabat jika terdapat sengketa hasil pemilu. Masa jabatan inilah yang menjadi permasalahan karena dengan waktu seperti itu seorang penjabat (Pj) mempunyai kewenangan layaknya kepala daerah definitif, tetapi perolehan jabatannya tidak dari pilihan rakyat atau tidak demokratis.

Pertanyaan besarnya adalah bagaimana legitimasi seorang pegawai ASN yang ditunjuk sebagai penjabat kepala daerah memimpin suatu daerah tanpa mempunyai ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinnya. Seorang aparatur sipil negara selama dalam bekerja wajib taat kepada atasan/pimpinannya, kemudian diberi kekuasaan politik yang membutuhkan kemampuan *leadership*. Karena tidak hanya rakyat yang akan diayomi, tetapi parlemen daerah atau DPRD juga harus diayomi. Meskipun emblemnya adalah penjabat (Pj) tetapi mempunyai tugas dan kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif, maka kekuatan lobi-lobi politik untuk meng-*goal*-kan kebijakan melalui peraturan daerah sangat diperlukan.

Tujuan utama dilaksanakannya pemilu secara langsung adalah supaya masyarakat dari berbagai kalangan bisa menentukan siapa pemimpinnya, dan agar calon pemimpin akan turun ke pelosok-pelosok kampung mengenal

rakyatnya secara langsung. Dengan itu akan terjadi ikatan batin yang kuat antara pemimpin dan rakyat. Maka kebijakan-kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin akan mengutamakan rakyat daripada kepentingan pribadi atau golongan. Keahlian dalam politik diperlukan dalam memimpin suatu daerah, karena sebegus apapun kebijakan atau visi misi kepala daerah jika tidak mendapat dukungan politik dari parlemen maka hal itu akan sia-sia.

Calon kepala daerah dalam pemilu akan berlomba-lomba meraih dukungan sebanyak mungkin tidak hanya dari suara rakyat, tetapi dari dukungan partai politik pengusung. Kuantitas partai politik pengusung akan mempengaruhi psikologi rakyat bahwa semakin banyak logo partai politik di baliho-baliho calon kepala daerah, maka kualitas sang calon memiliki kredibilitas. Tidak hanya bertujuan untuk meraih suara rakyat, semakin banyak partai politik pengusung maka diharapkan visi misi kepala daerah (jika terpilih) akan mudah terealisasi tanpa lobi-lobi politik yang rumit.

Masyarakat saat ini tidak lagi fanatik terhadap partai politik tertentu, berbeda dengan zaman orde baru. Rakyat terbagi menjadi tiga golongan, Islam atau santri mengikuti PPP (Partai Persatuan Pembangunan), kaum abangan mengikuti PDI/PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dan dari golongan ABRI dan PNS wajib loyal terhadap partai Golkar (Golongan Karya). Kekuatan ketiga partai tersebut sangat terasa sampai di pelosok-pelosok kampung, meskipun setiap kali pemilu dilaksanakan sudah pasti pemenangnya adalah Golkar.

Era reformasi menggulingkan kedigdayaan era orde baru dan dimulainya pemilu secara demokratis yang melibatkan rakyat secara langsung dalam memilih pemimpin di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Fanatisme terhadap partai politik memudar dan bergeser kepada tokoh-tokoh politik nasional. Rakyat tidak lagi memilih berdasarkan partai pengusung, tetapi siapa tokoh yang mencalonkan diri sebagai pemimpin. Bukti nyata dilakukan oleh Susilo Bambang Yudhoyono, memenangkan pilpres 2004 dengan bermodalkan partai demokrat yang notabene sebagai partai baru bentukannya sendiri.

Meskipun memenangkan pemilihan presiden pertama secara demokratis, Presiden SBY tidak mudah mendapatkan dukungan dari DPR dalam mewujudkan visi misi nya. Padahal Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang seharusnya Presiden mempunyai kekuasaan lebih dari lembaga-lembaga negara lain. Akan tetapi tanpa dukungan dari parlemen membuat visi misi Presiden menjadi terhambat. Hal ini membuktikan bahwa dukungan dari parlemen sangat mempengaruhi kinerja Presiden atau Kepala Daerah dalam membuat kebijakan.

Bukti lain ketidakharmonisan terjadi di Kabupaten Jember antara Bupati Faida dan DPRD Kabupaten Jember. DPRD Jember sampai memakzulkan Bupati karena dinilai telah melanggar sumpah jabatan dan undang-undang. Padahal Bupati Faida mendapatkan jabatan Bupati hasil pemilihan umum yang telah mendapat legitimasi langsung dari rakyat Jember. Problematika seperti ini seharusnya menjadi tolak ukur bagi pemerintah pusat dalam penunjukan

penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa terdapat berbagai macam permasalahan politik yang akan dihadapi seorang Pj dalam memimpin suatu daerah.

Legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan) sangat penting dalam suatu sistem politik. Keabsahan adalah keyakinan anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran ini berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dalam masyarakat dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah. Jadi, mereka yang diperintah menganggap bahwa sudah wajar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh penguasa dipatuhi.⁹¹

Dalam hubungan ini dikatakan oleh David Easton bahwa keabsahan adalah: “Keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu (*The conviction on the part of the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime*)”.⁹² Max Weber mengelompokkan terdapat tiga sumber utama legitimasi, yaitu:⁹³

⁹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2015), 65.

⁹² Ibid.

⁹³ Ely Nor Ekawati, *Legitimasi Politik Pemerintahan Desa (Studi Pengunduran Diri Kepala Desa Di Desa Cindai Alus Kecamatan Martapura Kabupaten Banjar)*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Vol. I, Edisi 2, Juli-Desember 2012, h. 60-61.

1. Otoritas tradisional

Otoritas pemerintah yang absah didasarkan pada kepercayaan yang sudah mapan pada kesucian tradisi kuno dan legitimasi orang-orang yang melaksanakan otoritas menurut tradisi tersebut. Masyarakat bersikap dan bertindak melegitimasi didasari nilai-nilai tradisi yang ada dan berlaku dalam masyarakat tersebut.

2. Otoritas legal – rasional

Otoritas pemerintah yang diterima masyarakat yaitu pada kepercayaan terhadap legalitas aturan-aturan itu untuk mengeluarkan perintah-perintah. Bahwa seseorang yang mendapat dan melaksanakan otoritas secara absah didasarkan pada landasan-landasan yaitu peraturan perundang-undangan atau aturan lain yang berlaku dalam suatu masyarakat.

3. Otoritas karismatik

Otoritas karismatik terkandung dan tampak pada diri seorang pemimpin dengan visi dan misi yang mampu menginspirasi dan menggugah orang lain melalui aktivitasnya sehingga orang lain dapat setia mengikutinya. Argumentasi tersebut didasarkan pada karakteristik yang dimiliki seorang pemimpin dan dapat dirasakan oleh orang lain.

Berdasarkan sumber legitimasi menurut Max Webber, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah dapat dikategorikan sebagai otoritas legal-rasional. Karena penunjukannya hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tanpa melibatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara. Sedangkan pemilihan pemimpin

negara maupun daerah melalui pemilihan umum (pemilu) dapat dikategorikan sebagai legitimasi otoritas legal-rasional dan otoritas karismatik sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Menurut teori legitimasi eliter, bahwa untuk memerintah masyarakat diperlukan kualifikasi khusus yang tidak dimiliki oleh seluruh rakyat. Mereka yang memilikinya merupakan elite masyarakat dan dengan sendirinya berhak untuk memegang kekuasaan. Terdapat tiga bentuk legitimasi eliter, antara lain:⁹⁴

1. *Legitimasi aristokratis*. Secara tradisional satu golongan, kasta, atau kelas dalam masyarakat dianggap lebih unggul dari masyarakat lain dalam kemampuan untuk memimpin, biasanya juga dalam kepandaian untuk berperang.
2. *Legitimasi pragmatis*. Orang, golongan, atau kelas yang *de facto* menganggap diri paling cocok untuk memegang kekuasaan dan sanggup untuk merebut serta untuk menanganinya inilah yang dianggap berhak untuk berkuasa.
3. *Legitimasi ideologis*. Legitimasi ini mengandaikan adanya suatu ideologi negara yang mengikat seluruh masyarakat. Dengan demikian, para pengemban ideologi itu memiliki *privilege* kebenaran dan kekuasaan, mereka tahu bagaimana seharusnya kehidupan masyarakat diatur dan

⁹⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), 112-113.

berdasarkan monopoli pengetahuan itu mereka menganggap diri berhak untuk menentukannya.

4. *Legitimasi teknokratis*. Biasa disebut pemerintahan oleh para ahli, berdasarkan argumentasi bahwa materi pemerintahan masyarakat di zaman modern ini sedemikian canggih dan kompleks sehingga hanya dapat dijalankan secara bertanggung jawab oleh mereka yang betul-betul ahli.

Pemerintahan di zaman modern ini perlu pengetahuan yang tepat di banyak bidang, jadi perlu banyak ahli. Tetapi tidak boleh ditarik kesimpulan bahwa para ahli kemudian berhak berkuasa atas masyarakat. Ada dua alasan, *pertama*, para ahli dibutuhkan untuk membantu dalam menemukan cara yang paling efektif untuk merealisasikan sebuah kebijakan yang hendak diambil. *Kedua*, sumbangan masing-masing bidang keahlian terhadap perealisasi sebuah kebijakan itu terbatas. Soalnya, dalam penentuan kebijakan terhadap masalah-masalah yang perlu dipecahkan oleh pemerintah, masukan dari banyak bidang keahlian perlu diperhatikan dan disinkronkan. Keahlian dalam suatu bidang – dan orang selalu ahli hanya dalam salah satu bidang – sama sekali tidak memberi kompetensi untuk memecahkan masalah multikompleks.⁹⁵

Politik adalah seni mempengaruhi semua kalangan agar terpengaruh dengan gagasan yang ingin dicapai. Pemimpin suatu negara atau suatu daerah adalah pemimpin politik, maka ilmu wajib yang harus dimiliki dan dikuasai adalah ilmu politik. Bagaimana berkomunikasi dengan kalangan atas maupun

⁹⁵ Antie Solaiman, *Perihal Demokrasi: Asal-usul, Legitimasi, Konsensus, dan Ciri-cirinya*, Sociae Polites, Vol. X, No. 28, Tahun 2009, h. 8.

kalangan bawah untuk membagikan gagasan/ide yang ingin dicapai demi kemaslahatan bersama. Maka legitimasi otoritas karismatik sangat berpengaruh untuk menjadi pemimpin politik. Seseorang dengan visi dan misi yang mampu menginspirasi dan menggugah orang lain melalui aktivitasnya, sehingga orang lain dapat setia mengikutinya.

Dalam negara demokrasi konstitusional yang menggabungkan antara demokrasi sebagai negara berdasarkan kedaulatan rakyat dan nomokrasi sebagai negara berdasarkan atas hukum, maka penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah belum sepenuhnya mempunyai legitimasi yang kuat karena hanya memenuhi satu legitimasi yaitu otoritas legal-rasional atau legitimasi teknokratis. Sedangkan negara demokrasi konstitusional wajib memenuhi dua sumber legitimasi yaitu otoritas legal-rasional dan otoritas karismatik. Karena jika hanya memenuhi unsur otoritas legal-rasional tanpa otoritas karismatik, maka pemimpin tersebut tidak mempunyai jiwa legitimasi sesungguhnya. Arti penting dari legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh rakyat kepada pemimpin yang telah diberi kekuasaan.

Legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat. Berdasarkan hal tersebut, penunjukan penjabat (Pj) yang dilakukan oleh pemerintah telah sah di mata hukum dan sesuai dengan legitimasi otoritas legal-rasional. Akan tetapi, negara Indonesia bukan negara otokrasi yang dalam menjalankan pemerintahannya semua berdasarkan hukum, juga diimbangi dengan pelaksanaan demokrasi.

Mencermati lamanya waktu penugasan pejabat kepala daerah periode transisi menuju pemilu serentak 2024 yang masa jabatannya bisa sampai 2,5 (dua setengah) tahun atau separuh dari masa jabatan kepala daerah definitif, dengan tugas dan kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif, maka legitimasi seorang pejabat kepala daerah patut dipertanyakan. Bahkan proses penunjukannya disamakan dengan penunjukan pejabat (Pj) dengan masa jabatan maksimal 6 (enam) bulan seperti pada masa transisi pemilu-pemilu sebelumnya. Berdasarkan teori-teori yang telah dipaparkan, penunjukan pejabat kepala daerah tidak mempunyai legitimasi yang kuat di negara demokrasi konstitusional.

Jauh sebelum negara-negara di dunia menerapkan sistem demokrasi, dunia Islam telah memperkenalkan cara penunjukan kepala daerah. Imam al-Mawardi, dalam kitabnya *Ahkam Sulthaniyah*, menerangkan dalam sistem pemerintahan khilafah Islam terdapat dua cara proses pengangkatan kepala daerah, yaitu:⁹⁶

1. Kepala daerah diangkat oleh *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) atas izin dari *imam* (khalifah). Dalam hal ini, *wazir tafwidhi* tidak diperbolehkan memecat kepala daerah tersebut atau memindahkannya dari satu daerah ke daerah lain, kecuali atas izin dan instruksi dari *imam* (khalifah). Jika di kemudian hari *wazir tafwidhi* dipecat, kepala daerah tersebut tidak ikut terpecat.

⁹⁶ Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj., (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 63.

2. Kepala daerah diangkat sendiri oleh *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) dalam kapasitasnya sebagai wakil *imam* (khalifah). Dalam hal ini, *wazir tafwidhi* diperbolehkan memecat dan mengganti kepala daerah tersebut berdasarkan ijtihad dan pemikirannya untuk diisi dengan sosok yang lebih baik dan lebih berkompeten.

Jika di kemudian hari *wazir tafwidhi* dipecat, kepala daerah yang diangkatnya itu dengan sendirinya ikut terpecat, kecuali *imam* menghendaki kepala daerah tersebut tetap pada jabatannya. Namun, yang demikian disebut reformasi jabatan yang membutuhkan pengangkatan baru. Hanya saja, pada saat pengangkatan yang baru tidak membutuhkan kata-kata akad seperti pada pengangkatan pertama. Jadi, *imam* cukup berkata, “Aku menghendaki kamu tetap pada jabatanmu”. Hal ini berbeda dengan pengangkatan pertama yang membutuhkan kata-kata akad, yang ketika itu *imam* harus berkata, “Aku telah mengangkatmu sebagai kepala daerah di sini untuk memimpin seluruh warganya dan menangani segala urusannya”. Jadi, kata-kata akad yang diucapkan harus bersifat detail dan tidak boleh bersifat global yang mengandung multitafsir.⁹⁷

Jika yang mengangkat kepala daerah adalah *imam*, tidak berarti *wazir tafwidhi* terhalang dari tugas mengawasi dan memantau kepala daerah. Pasalnya, jika dalam jabatan pemerintahan berkumpul antara jabatan yang memiliki wewenang luas dan jabatan yang wewenangnya sempit, berdasarkan adat kebiasaan, jabatan yang wewenangnya lebih luas bertugas mengawasi dan

⁹⁷ Ibid.

memantau kinerja jabatan yang wewenangnya lebih sempit. Sementara itu, jabatan yang wewenangnya lebih sempit hanya bertugas melaksanakan instruksi. Kepala daerah diperbolehkan mengangkat *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) untuk dirinya sendiri, baik atas instruksi *imam* maupun tidak.⁹⁸

Proses penunjukan kepala daerah era khilafah hampir sama dengan penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah yang dilakukan pemerintah (Kemendagri). Perbedaannya adalah era khilafah belum dikenal sistem demokrasi, *imam* (khalifah) sebagai pemimpin tertinggi mempunyai kewenangan absolut untuk menentukan para pemimpin di daerah-daerah kekuasaan. Sedangkan, saat ini sebagian besar negara di dunia telah menerapkan sistem demokrasi konstitusional dalam pemerintahannya, dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, maka rakyat berhak memilih siapa pemimpin yang akan memimpin negara/daerah-nya.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁹⁸ Ibid.

BAB IV
MAHKAMAH KONSTITUSI
PENJAGA DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

A. Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Tafsir Konstitusi

Hak uji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan pembuat undang-undang selain didasari oleh pandangan perlunya *checks and balances* antar lembaga negara, tampaknya mengacu pula pada alasan John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. John Marshall untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan melakukan *judicial review* dengan membatalkan *Judiciary Act* 1789 karena isinya bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.⁹⁹

Ketika itu ada tiga alasan yang dikemukakan oleh *Chief Justice* Amerika Serikat itu. *Pertama*, hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut. *Kedua*, konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar isi konstitusi itu tidak dilanggar. *Ketiga*, hakim tidak boleh menolak perkara sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review*, permintaan itu haruslah dipenuhi.¹⁰⁰

⁹⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 98.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 99.

Berdasarkan kenyataan dan pengalaman, selain dapat menerima sepenuhnya alasan-alasan Marshall tersebut, ada lagi sebuah alasan tentang perlunya pelembagaan *judicial review* yakni bahwa UU adalah produk politik. Sebagai produk politik sangat mungkin isi UU bertentangan dengan UUD, misalnya, akibat adanya kepentingan-kepentingan politik pemegang suara mayoritas di parlemen, atau adanya kolusi politik antar anggota parlemen, atau adanya intervensi dari tangan pemerintah yang sangat kuat tanpa menghiraukan keharusan untuk taat asas pada UUD atau konstitusi.¹⁰¹

Selama pemerintahan orde lama dan orde baru, banyak sekali UU yang dipersalkan karena bertentangan dengan UUD dan lebih mencerminkan kehendak politik sepihak pemerintah yang intervensionis, tetapi tidak ada lembaga yang dapat mengujinya. Dengan demikian, maksud pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang paling pokok adalah menjaga agar tidak ada UU yang bertentangan dengan UUD dan kalau itu ada, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkannya. Itulah sebabnya, sering dikatakan bahwa MK merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal (yang mengikat) atas konstitusi.¹⁰²

Mahkamah Konstitusi memiliki tugas dan kewenangan yang disebutkan pada Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut:¹⁰³

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Oleh karena itu, MK di samping berfungsi sebagai pengawal konstitusi; penafsir konstitusi; juga pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*).¹⁰⁴

Dengan sendirinya setiap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini terdapat lima fungsi yang melekat pada Mahkamah Konstitusi, yaitu:¹⁰⁵

1. Sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*);
2. Penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*);
3. Pelindung hak asasi manusia (*the protector of the constitution*);

¹⁰⁴ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*, . . . , 168.

¹⁰⁵ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Malang: Setara Press, 2018), 101.

4. Pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*);
5. Pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*interpartes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut juga mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Hakim MK dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.¹⁰⁶

B. Mekanisme Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah Sesuai Amanat

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021

Putusan Mahkamah Konstitusi sama dengan putusan pengadilan pada umumnya. Syarat bentuk dan isi putusan MK diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diperjelas dalam Pasal 33 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06 Tahun 2005. Syarat putusan Mahkamah Konstitusi harus memuat antara lain sebagai berikut:¹⁰⁷

¹⁰⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 214.

¹⁰⁷ Ibid., h. 209.

1. Kepala putusan yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.
2. Identitas pemohon.
3. Ringkasan permohonan yang telah diperbaiki.
4. Pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan.
5. Pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan.
6. Amar putusan.
7. Pendapat berbeda dari Hakim Konstitusi.
8. Hari dan tanggal putusan, nama dan tanda tangan Hakim Konstitusi serta Panitera.

Syarat tentang bentuk dan isi putusan yang disebut diatas apabila dilanggar mempunyai akibat hukum tertentu. Akibat hukumnya tidak selalu sama. Tidak jarang terjadi bahwa amar putusan tidak jelas, sehingga bisa jadi tidak menyelesaikan masalah sebagaimana dimaksudkan. Dalam hal yang demikian, maksud amar putusan yang tidak jelas tersebut dapat ditelusuri pada pertimbangan hukumnya. Pertimbangan hukum akan dapat memberi kejelasan atas amar yang kurang jelas tersebut.¹⁰⁸

Akan tetapi, ada juga kemungkinan terjadi bahwa amar putusan bertentangan dengan pertimbangan putusan. Jika hal demikian terjadi, meskipun pertimbangan hukum sama pentingnya dengan amar, serta sama mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka jika pertentangan demikian terjadi, baik karena kekeliruan maupun karena kurangnya koreksi atas *draft* yang disusun secara bersama-sama, amar putusanlah yang lebih mengikat. Kekuatan mengikat dan yang diperlakukan adalah amar putusan tersebut.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ibid., h. 211.

¹⁰⁹ Ibid.

Barangkali penting juga disinggung sedikit dua hal yang menjadi bagian dari pertimbangan hukum. Ada bagian yang disebut sebagai *ratio decidendi* yang merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum. Di pihak lain ada bagian pertimbangan yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan masalah hukum yang dihadapi dan karena itu juga, tidak berkaitan dengan amar putusan. Hal demikian sering dilakukan karena digunakan sebagai ilustrasi atau analogi dalam menyusun argumen pertimbangan hukum. Bagian ini disebut sebagai *obiter dictum* yang tidak mempunyai kekuatan mengikat.¹¹⁰

Pertimbangan pemerintah (Kemendagri) tidak menerbitkan peraturan teknis terkait penunjukan penjabat kepala daerah, dikarenakan arahan/saran dari Mahkamah Konstitusi untuk membuat peraturan pemerintah tidak terdapat di amar putusan, melainkan di pertimbangan hukum. Padahal menurut ketentuan Pasal 33 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06 Tahun 2005, pertimbangan hukum sama pentingnya dengan amar putusan, karena dengan pertimbangan tersebut menjadi dalih diputuskan suatu putusan pengadilan. Dan alasan mengapa Mahkamah tidak menempatkan saran/himbauan tersebut di amar putusan, karena yang utama objek gugatannya tidak beralasan menurut hukum

¹¹⁰ Ibid.

sehingga MK menempatkan saran/himbauan/norma di bagian pertimbangan hukum.

Alasan pemohon mengajukan gugatan adalah terkait kekosongan jabatan kepala daerah di tahun 2022 dan 2023, pemohon mengharapkan supaya pemilu tetap dilaksanakan di tahun 2022 dan 2023 atau kepala daerah yang masa jabatannya habis di tahun 2022 dan 2023 mendapat perpanjangan masa jabatan sampai pemilu serentak 2024 dilaksanakan. Para pemohon beralasan karena terjadi kekosongan jabatan yang terlalu lama dan posisi jabatan kepala daerah akan diisi oleh penjabat (Pj) dari kalangan ASN sesuai amanat Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dikhawatirkan pelayanan masyarakat dan pembangunan di daerah tidak berjalan maksimal, serta menciderai asas-asas demokrasi.

Manakala Mahkamah Konstitusi saat itu mengabulkan dan mengusulkan pelaksanaan pemilu di tahun 2022 dan 2023, maka masa jabatannya hanya satu atau dua tahun karena di tahun 2024 dilaksanakan pemilu serentak. Jika memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya di tahun 2022 dan 2023, bagaimana nasib kepala daerah hasil pilkada di tahun 2020 dan baru dilantik di tahun 2021, yang masa jabatannya tidak sampai 5 tahun. Maka akan terjadi kecemburuan politik.

Keputusan Mahkamah Konstitusi menolak seluruhnya gugatan tersebut sangat benar. Tetapi MK juga tidak menutup mata terkait lamanya masa jabatan seorang penjabat (Pj) dengan tugas dan kewenangan yang hampir sama dengan kepala daerah definitif. Maka dari itu untuk mengaokomodir norma baru terkait

penunjukan Penjabat Kepala Daerah, MK menyarankan pemerintah untuk membuat peraturan teknis. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 berbunyi:

“Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan ‘secara demokratis’ sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif”.¹¹¹

Bunyi pertimbangan hukum di atas diulang kembali di pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Kembali disebutkan di pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

¹¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

18/PUU-XX/2022. Akan tetapi pemerintah melalui Kemendagri sama sekali tidak mengindahkan ketiga putusan tersebut. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian tetap melantik 5 penjabat (Pj) Gubernur dan para Gubernur di daerah dipaksa melantik penjabat (Pj) Bupati/Walikota. Ini menjadi bukti pembangkangan pemerintah terhadap marwah Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

Desain awal pemilukada serentak sebenarnya dilaksanakan pada tahun 2027, hal tersebut telah diatur dalam Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilu yang berbunyi, “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027”. Dengan jadwal pemilu pada tahun 2027, di tahun 2022 dan 2023 tetap dilaksanakan Pemilu.

Jika menggunakan desain awal tersebut, maka masa jabatan penjabat (Pj) tidak sampai 6 bulan karena masa transisi dari berakhir masa jabatan kepala daerah ke pemilu selanjutnya tidak terlalu panjang. Dan itu terstruktur seluruh kepala daerah di Indonesia akan berakhir masa jabatannya di tahun 2027. Akan tetapi, dikarenakan pemerintah menginginkan pemilu serentak dilaksanakan di tahun yang sama, maka pemilu dimajukan di tahun 2024 bersamaan dengan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif. Pemilu (Pilpres & Pileg) dilaksanakan pada 14 Februari 2024 dan Pemilu dilaksanakan pada 27 November 2024.

Pemilukada serentak 2024 telah diatur dalam Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada yang berbunyi, “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024”. Demi menghemat anggaran dan efisiensi waktu, pemerintah mengabaikan keselamatan petugas pemilu di lapangan, kualitas pemilu, dan tentunya nasib daerah-daerah yang kepala daerah-nya telah habis masa jabatan di tahun 2022 dan 2023.

Kewenangan mutlak pemerintah terkhusus Presiden dan Kemendagri dalam menentukan penjabat (Pj) membuat negara Republik Indonesia kembali ke masa Orde Baru yang sentralistik. Pengalaman penjabat (Pj) selama ini dalam menjalankan pemerintahan masa transisi pemilu, tidak bisa mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang sifatnya strategis, karena kewenangannya yang terbatas. Bisa membuat kebijakan, akan tetapi harus dengan persetujuan Kemendagri. Hal itu dapat dimaklumi dengan masa tugas penjabat (Pj) yang hanya 3 – 6 bulan, kemungkinan kecil dibutuhkan kebijakan strategis dari kepala daerah.

Era reformasi mengamanatkan pemerintah Republik Indonesia dengan kondisi dan geografis yang begitu luas, pemerintahan wajib desentralistik melalui otonomi daerah. Masa kelam Orde Baru yang sentralistik membuat kondisi di daerah sangat timpang dengan di pemerintah pusat, yaitu Ibu Kota Jakarta. Rakyat tidak mempunyai kesempatan berinovasi untuk membuat

daerahnya maju, mereka hanya tunduk dan patuh terhadap keputusan pemerintah pusat. Jika negaranya kecil, lazim pemerintah bersifat sentralistik. Tetapi NKRI yang menjadi negara kepulauan terbesar di dunia wajib hukumnya memberlakukan desentralisasi melalui otonomi daerah. Pemerintahan yang sentralistik membuat penguasa di pusat menjadi otoriter.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹² Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah negara Indonesia pada umumnya berbagai satuan daerah yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor geografis. Dalam pelaksanaan desentralisasi teritorial atau otonomi daerah ini, masih ada tugas-tugas pemerintahan yang tetap dilakukan oleh pemerintah pusat.¹¹³

Urusan pemerintah pusat yang tidak boleh dilimpahkan kepada pemerintah daerah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi, “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; Moneter dan fiskal nasional; dan Agama”. Selain urusan-urusan tersebut, pemerintah daerah

¹¹² Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹³ Muhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah, Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), 143.

diberikan kebebasan menentukan kebijakan yang sesuai dengan daerahnya masing-masing dan bertujuan untuk kemaslahatan dan kesejahteraan di daerah.

Untuk menghindari terjadinya pemerintahan sentralistik melalui penunjukan (Pj) kepala daerah, dibutuhkan mekanisme yang tepat mengakomodir asas-asas negara demokrasi konstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 sudah sangat jelas mengamanatkan kepada pemerintah, dalam menunjuk penjabat (Pj) kepala daerah dilaksanakan secara demokratis sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dan dengan mempertimbangkan lama masa jabatan penjabat (Pj), diberikan kewenangan penuh layaknya kepala daerah definitif supaya pembangunan di daerah tidak terhambat karena keterbatasan kewenangan yang dimiliki seorang penjabat (Pj).

Mencermati ketentuan Pasal 174 ayat (1) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada, yang berbunyi:

- (1) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.
- (7) Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota.

Ketentuan di atas berlaku bagi kepala daerah yang meninggal dunia, permintaan sendiri (mengundurkan diri), dan diberhentikan (*impeachment*) sesuai Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada. Partai politik di DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota memiliki hak untuk memilih dan mengangkat kepala daerah yang baru sesuai Pasal 174 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang berbunyi:

- (2) Partai politik atau gabungan partai politik pengusung yang masih memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan 2 (dua) pasangan calon kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dipilih.
- (3) Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik pengusung tidak memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat dilakukan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pasangan calon paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi.

Mekanisme penunjukan (Pj) kepala daerah dapat meniru ketentuan Pasal 74 ayat (2) dan (3) UU No. 6 Tahun 2016, dengan perubahan hak menentukan calon bukan di tangan DPRD, tetapi hak pilih calon menjadi milik pemerintah pusat dan daerah. Karena harus dibedakan definisi pejabat kepala daerah definitif dan penjabat (Pj) kepala daerah. Kepala daerah definitif merupakan para kader partai politik yang dipilih secara demokratis oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sedangkan penjabat (Pj) adalah pejabat dari kalangan ASN yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan sifatnya hanya sementara. Aparatur Sipil Negara merupakan pegawai profesional yang mengabdikan diri di birokrasi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Definisi Penjabat Kepala Daerah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (6) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, yang berbunyi, “Penjabat sementara yang selanjutnya disingkat Pjs adalah pejabat tinggi madya / setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota karena Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Sedangkan definisi Pejabat Kepala Daerah definitif adalah jabatan yang diperoleh hasil dari pemilihan. Syarat menjadi kepala daerah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi:

- (3) Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di KPU Provinsi.
- (4) Calon Bupati dan calon Wakil Bupati, calon Walikota dan Wakil Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di KPU Kabupaten/Kota.

Objek permasalahan yang saat ini dibahas adalah terkait penunjukan atau pemilihan pejabat (Pj), maka ketentuan hak pilih calon tetap menjadi milik lembaga eksekutif. Lembaga legislatif tidak mempunyai kewenangan hak pilih calon karena ini bukan memilih kepala daerah definitif. Hal itu wajib dijelaskan oleh pemerintah dalam merumuskan peraturan pemerintah tentang penunjukan atau pemilihan pejabat kepala daerah.

Untuk posisi Gubernur, pemerintah provinsi dan Kemendagri membuka lowongan posisi jabatan penjabat (Pj) Gubernur dengan kualifikasi yang ditentukan harus Jabatan Pimpinan Tinggi Madya (Eselon I). Setelah nama-nama calon terkumpul, Pemerintah Provinsi maupun Kemendagri melakukan seleksi ketat untuk menentukan satu nama calon dari pemerintah provinsi dan satu nama calon dari Kemendagri. Setelah menentukan dua calon tersebut, kemudian diserahkan kepada DPRD Provinsi untuk dilakukan *fit and proper test*.

Untuk posisi Bupati dan Walikota juga sama dengan mekanisme pemilihan penjabat Gubernur. Pemerintah daerah dan pemerintah provinsi membuka lowongan posisi jabatan penjabat (Pj) Bupati dan Walikota dengan kualifikasi yang ditentukan harus Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Eselon II). Setelah nama-nama calon terkumpul, Pemda maupun Pemprov melakukan seleksi ketat untuk menentukan satu nama calon dari pemerintah daerah dan satu nama calon dari pemerintah provinsi. Setelah menentukan dua calon tersebut, kemudian diserahkan kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk dilakukan *fit and proper test*.

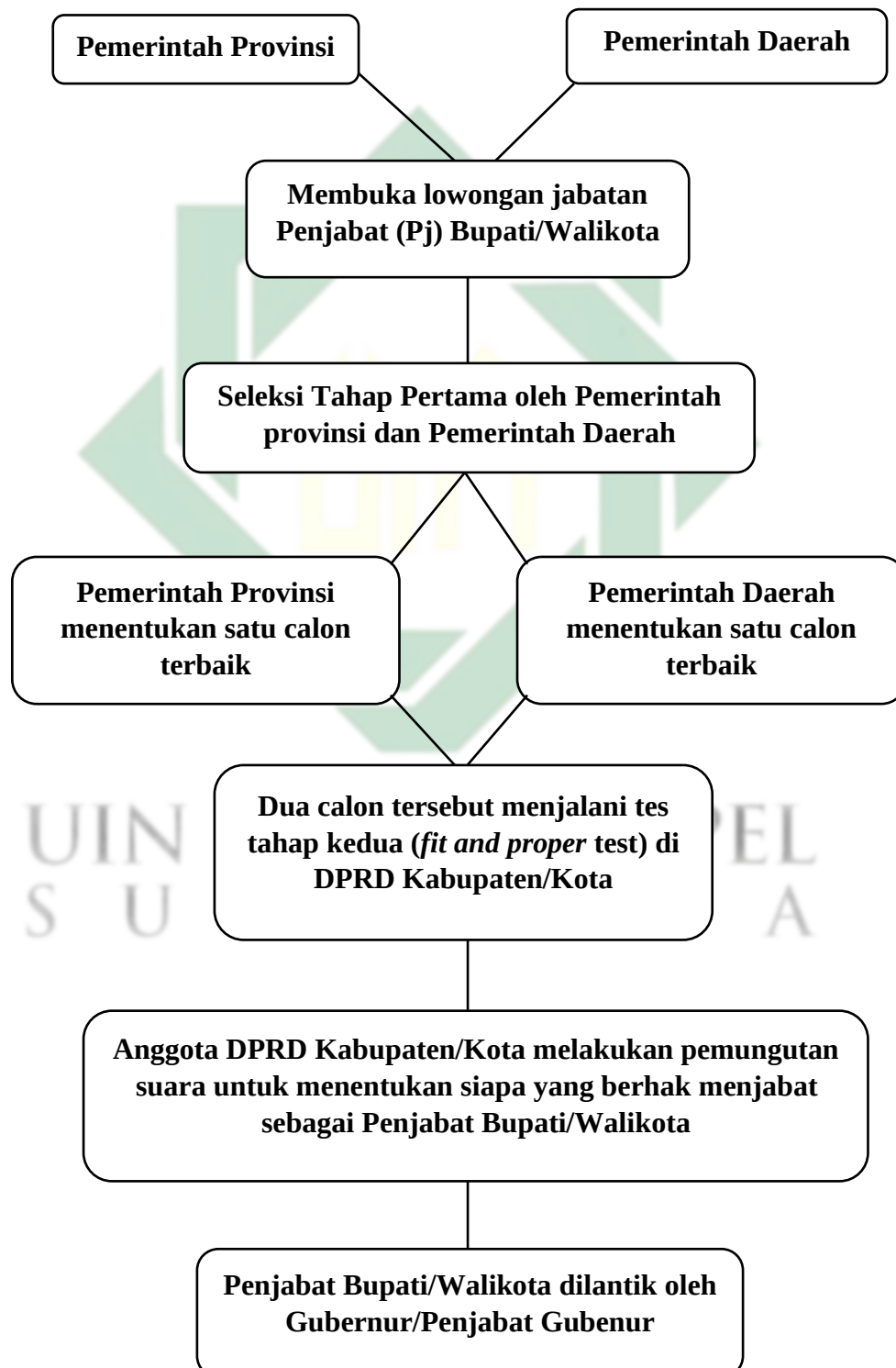
Para calon yang mengikuti *fit and proper test* wajib menyampaikan visi dan misi di hadapan DPRD, layaknya para calon kepala daerah yang menyampaikan visi-misinya pada masa kampanye pemilu. DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota bertugas menyeleksi para calon penjabat (Pj) Gubernur dan Bupati/Walikota. Kemudian anggota DPRD Provinsi melakukan pemungutan

suara untuk menentukan penjabat (Pj) Gubernur dan anggota DPRD Kabupaten/Kota menentukan penjabat (Pj) Bupati/Walikota.

Dibawah ini adalah konstruksi hukum penunjukan penjabat (Pj) Gubernur yang didasarkan dari Pasal 174 ayat (1) Undang-Undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sebagai berikut :



Dibawah ini adalah konstruksi hukum penunjukan penjabat (Pj) Bupati/Walikota yang didasarkan dari Pasal 174 ayat (1) Undang-Undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sebagai berikut :



¹¹⁴ Ahli Hukum Tata Negara: Pj Kepala Daerah Seharusnya Dipilih DPRD Bukan Pemerintah, [Ahli Hukum Tata Negara: Pj Kepala Daerah Seharusnya Dipilih DPRD Bukan Pemerintah | Republika Online](#), diakses pada 10 Agustus 2022.

<http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/>

Pemilihan pejabat (Pj) melalui DPRD juga memenuhi salah satu azas *good governance*, yaitu transparansi. Pemerintah pada semua tingkatan harus menerapkan prinsip transparansi dalam proses kebijakan publik. Hal ini mutlak dilakukan dalam rangka menghilangkan budaya korupsi di kalangan pelaksana pemerintahan. Dalam pengelolaan negara terdapat delapan unsur yang harus dilakukan secara transparan, yaitu:¹¹⁶

1. Penetapan posisi, jabatan, atau kedudukan;
2. Kekayaan pejabat publik;
3. Pemberian penghargaan;
4. Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan;
5. Kesehatan;
6. Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik;
7. Keamanan dan ketertiban;
8. Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Dalam hal penetapan posisi jabatan harus dilakukan melalui mekanisme *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan) yang dilakukan oleh lembaga legislatif ataupun komisi independen.¹¹⁷ Pemilihan kepala daerah melalui DPRD pernah dilaksanakan pada masa awal reformasi. Hal itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut undang-undang ini dilakukan secara tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Panitia pemilihan pun berasal

¹¹⁶ Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2019), 70.

¹¹⁷ Ibid., h. 71.

dari DPRD, pencalonan dan penyaringan calon juga dilakukan oleh DPRD melalui partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang membentuk suatu fraksi-fraksi dengan syarat-syarat tertentu.

Proses pemilihan pejabat (Pj) kepala daerah melalui DPRD dapat dikategorikan telah memenuhi asas-asas demokrasi dengan demokrasi perwakilan. Akan timbul pertanyaan mengapa memilih jabatan pejabat (Pj) sampai melibatkan lembaga legislatif. Persoalan pejabat kepala daerah saat ini belum pernah terjadi selama Indonesia merdeka dengan waktu yang begitu panjang bagi seorang pejabat (Pj) dan kewenangan yang akan diberikan kepada pejabat (Pj) sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah definitif, maka menjadi masuk akal proses pemilihan melalui DPRD. Rakyat melalui perwakilannya di DPRD harus dilibatkan dalam proses pemilihan kepala daerahnya. Perlu digaris bawahi bahwa pengisian jabatan ini bukan jabatan biasa, melainkan jabatan strategis yang menentukan keberlangsungan suatu daerah otonom.

DPRD tidak hanya berperan sebagai mitra kerja pemerintah daerah dalam membuat kebijakan berupa peraturan daerah. Lebih daripada itu, DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota juga sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan di daerah terkhusus mengawasi kinerja kepala daerah. DPRD berhak mengawasi dan memberikan peringatan kepada pejabat (Pj) Gubernur dan Bupati/Walikota jika dalam hal menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak berjalan baik dan semestinya.

Penjabat kepala daerah pengganti kepala-wakil kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya tidak bisa main-main dalam menjalankan tugasnya. Setiap tiga bulan sekali mereka diwajibkan untuk membuat laporan pertanggungjawaban. Laporan menjadi bahan evaluasi sekaligus mekanisme pengawasan oleh pemerintah pusat. “Para penjabat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban tugas per tiga bulan sekali kepada Bapak Presiden melalui Mendagri, ini (untuk) konteks Gubernur. (Sedangkan) Bupati/Walikota (melaporkan) kepada Mendagri melalui Gubernur. Demikian mekanismenya”, pernyataan dari Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian.¹¹⁸

Evaluasi dengan laporan pertanggungjawaban tersebut merupakan cara pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat kepada penjabat kepala daerah dengan proses pemilihannya yang ditunjuk langsung oleh pemerintah pusat. Sedangkan dengan mekanisme pemilihan penjabat (Pj) melalui DPRD, maka penjabat kepala daerah tidak hanya membuat Lpj kepada Presiden melalui Mendagri bagi penjabat Gubernur dan kepada Mendagri melalui Gubernur bagi penjabat Bupati/Walikota. Tetapi juga harus membuat laporan pertanggungjawaban kepada DPRD Provinsi bagi penjabat (Pj) Gubernur dan kepada DPRD Kabupaten/Kota bagi penjabat (Pj) Bupati/Walikota.

Pemerintah melalui Kemendagri diharapkan dalam merumuskan pembuatan Peraturan Pelaksana berupa Permendagri mengedepankan asas-asas demokrasi. Karena jabatan kepala daerah baik penjabat (Pj) atau definitif

¹¹⁸ Penjabat Kepala Daerah Dievaluasi Setiap Tiga Bulan, [Penjabat Kepala Daerah Dievaluasi Setiap Tiga Bulan \(kppod.org\)](http://kppod.org), diakses pada tanggal 24 Juli 2022.

mempunyai satu kesamaan, yaitu orang nomor satu di suatu daerah. Jadi, pemerintah tidak diperbolehkan asal menunjuk, akan tetapi dibutuhkan mekanisme yang sangat teliti dengan seleksi ketat juga membutuhkan persetujuan dari rakyat. Rakyat di daerah yang akan merasakan dampaknya, jika kepala daerahnya kompeten maka akan berdampak positif terhadap daerah yang dipimpinnya. Sebaliknya, jika kepala daerahnya tidak kompeten dan kurang memahami permasalahan di daerahnya, maka rakyat yang akan langsung merasakan dampaknya.

Mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah yang telah penulis jabarkan diatas, semata-mata bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Para pejuang reformasi mengamanatkan penghapusan pemerintahan yang sentralistik demi terwujudnya NKRI bebas akan korupsi kekuasaan. Mengutip pernyataan Lord Acton bahwa *“power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut – terpusat – korup secara absolut).

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

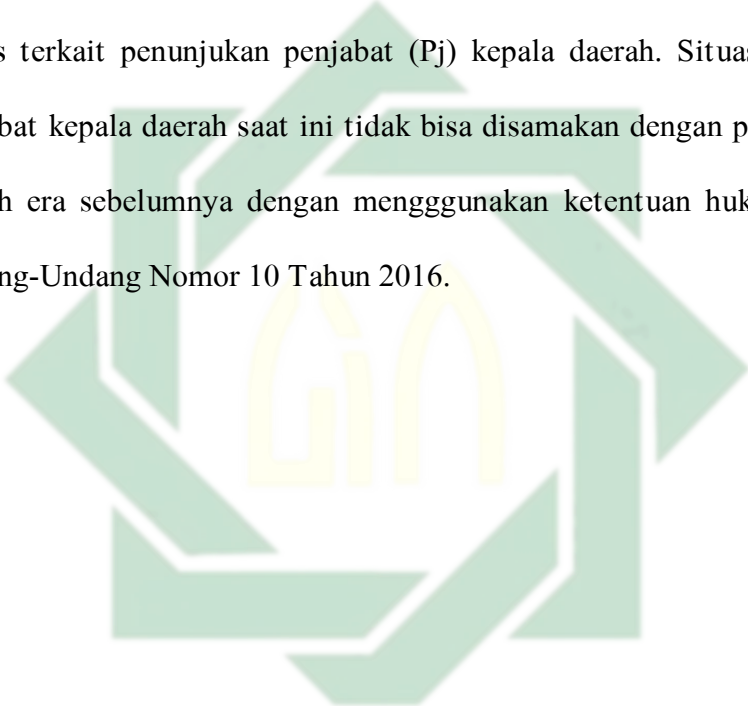
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Legitimasi pejabat (Pj) kepala daerah dalam negara demokrasi konstitusional yang menggabungkan antara demokrasi sebagai negara berdasarkan kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagai negara berdasarkan atas hukum, telah sah secara konstitusional. Dalam negara demokrasi, kepala daerah juga harus mempunyai sisi karismatik atau legitimasi otoritas karismatik. Karena jika hanya memenuhi unsur otoritas legal-rasional tanpa otoritas karismatik, maka pemimpin tersebut tidak mempunyai jiwa legitimasi sesungguhnya. Arti penting dari legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh rakyat kepada pemimpin yang telah diberi kekuasaan.
2. Mekanisme penunjukan (Pj) kepala daerah yaitu Kemendagri dan Pemerintah Provinsi menentukan calon yang memenuhi persyaratan dan akan dilakukan *fit and proper test* di hadapan DPRD Provinsi. Kemudian, DPRD Provinsi melakukan pemungutan suara untuk menentukan pejabat (Pj) Gubernur. Proses yang sama dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Provinsi menentukan bakal calon yang sesuai dan kemudian diserahkan kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk *fit and proper test*. DPRD Provinsi melakukan pemungutan suara untuk menentukan pejabat (Pj) Bupati/Walikota.

B. Saran

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan kesimpulan yang telah dipaparkan, maka penulis dapat memberikan saran bahwa Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/PUU-XIX/2021 sepatutnya dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri dengan menerbitkan peraturan teknis terkait penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah. Situasi dan kondisi pejabat kepala daerah saat ini tidak bisa disamakan dengan pejabat kepala daerah era sebelumnya dengan menggunakan ketentuan hukum Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Al-Mawardi, Imam. *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Ansori, Lutfil. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press, 2018.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Astomo, Putera. *Hukum Tata Negara: Teori & Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Atmadja, Dewa Gede, Suko Wiyono, dan Sudarsono. *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2015.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2017.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Kencana, 2016.

- Kamis, Margarito. *Kekuasaan Presiden Indonesia: Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik*. Malang: Setara Press, 2014.
- Kamis, Margarito. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.
- Kariangan, Hendra. *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia Komplikasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Najih, Muhammad dan Soimin. *Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah, Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia, 2019.
- Rishan, Idul. *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2020.
- Saebani, Beni Ahmad dan Ai Wati. *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Bandung: Pustaka Setia, 2016.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Sirajuddin dan Winardi. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*. Malang: Setara Press, 2015.

Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.

Sibuea, Hotma P. *Ilmu Negara*. Jakarta: Erlangga, 2014.

Syahuri, Taufiqurrohman. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.

Tutik, Titik Triwulan. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010.

Ubaedillah, A. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi*. Jakarta: Kencana, 2016.

Yuswalina dan Kun Budianto. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.

Zulkarnaen. *Perbandingan Sistem Pemerintahan*. Bandung: Pustaka Setia, 2019.

Jurnal

Abikusna, R. Agung. *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. SOSFILKOM Vol. XIII No. 01 Januari – Juni 2019.

Arisaputra, Muhammad Ilham. *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia*. Yuridika Vol. 28 No. 2 Mei – Agustus 2013.

Bayuaji, Yunanto. *Totaliter Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Kosong: Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. JURNAL PAPATUNG, Vol. 2, No. 3, Tahun 2019.

Budiyono. *Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 2, Mei-Agustus 2013.

- Ekawati, Ely Nor. *Legitimasi Politik Pemerintahan Desa (Studi Pengunduran Diri Kepala Desa Di Desa Cindai Alus Kecamatan Martapura Kabupaten Banjar)*. Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Vol. I, Edisi 2, Juli-Desember 2012.
- Gai, Apolonaris dan Frans Bapa Tokan. *Analisis Dampak Penyelenggaraan Pemilu Serentak Dalam Meningkatkan Kualitas Demokrasi Di Indonesia: Studi Kasus Penyelenggaraan Pemilu di Kota Kupang-Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2019*. Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 2, Januari-Juni 2020.
- Gandara, Moh. *Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat*. Khazanah Hukum, Vol. 2, No. 3, November 2020.
- Hakim, Lukman. *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011.
- Puspitasari, Sri Hastuti. *Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional*. Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No. 3, Juni 2011.
- Marwi, Akhmad. *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*. Jurnal IUS Vol. IV, No. 3, Desember 2016.
- Nazir, Nasrullah. *Good Governance*. Mediator, Vol. 4, No. 1, 2003.
- Prawiranegara, Khalid. *Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Kabupaten Dompu*. LEX Renaissance, Vol. 6, No. 3, Juli 2021.
- Solihin, Ahmad. *Mahalnya Ongkos Politik Dalam Pemilu Serentak Tahun 2019*. Jurnal Transformatif, Vol. 5, No. 1, Mei 2019.
- Solechan. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik*. Administrative Law & Governance Journal, Vol. 2, Issue 3, Agustus 2019.
- Solaiman, Antie. *Perihal Demokrasi: Asal-usul, Legitimasi, Konsensus, dan Ciri-cirinya*. Sociae Polites, Vol. X, No. 28, Tahun 2009.
- Subiyanto, Achmad Edi. *Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 2, Juni 2020.
- Susanto, Sri Nur Hari. *Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan*. Administrative Law & Governance Journal, Vol. 3, Issue 3, September 2020.

- Thohari, A. Ahsin. *Mahkamah Konstitusi dan Pengokohan Demokrasi Konstitusional di Indonesia*. Jurnal LEGISLASI INDONESIA, Vol. 6, No. 3, September 2009.
- Wijaya, Made Hendra. *Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila*. Jurnal Advokasi, Vol. 5, No. 2, September 2015.
- Wirazilmustaan, dkk. *Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas*. Jurnal Hukum Progresif, Vol. XII, No. 2, Desember 2018.
- Zaelani. *Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Delegation Of Authority The Establishment Of Legislation Regulation)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9, No. 1, April 2012.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 perubahan ketiga atas peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Internet

- Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara, [Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](#), diakses pada tanggal 25 Juni 2022.
- Penjabat Kepala Daerah Dievaluasi Setiap Tiga Bulan, [Penjabat Kepala Daerah Dievaluasi Setiap Tiga Bulan \(kppod.org\)](#), diakses pada tanggal 24 Juli 2022.