

**LEGITIMASI PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH
MENTERI DALAM NEGERI TANPA ATURAN PELAKSANA
(Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022)**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

FIFI HANDAYANI

NIM: 160105114

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
2023 M/1444 H**

**LEGITIMASI PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH
MENTERI DALAM NEGERI TANPA ATURAN PELAKSANA
(Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022)**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Pidana Islam

Oleh:

FIFI HANDAYANI

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM: 160105114**

Disetujui untuk Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,



Dr. Jamhir, S. Ag., M. Ag
NIP. 197804212014111001

Pembimbing II,



Nahara Erianti, M.H
NIDN. 2020029101

**LEGITIMASI PENGANGKATAN PEJABAT KEPALA DAERAH OLEH
MENTERI DALAM NEGERI TANPA ATURAN PELAKSANA
(Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU XX/2022)**

SKRIPSI

Telah Diuji Oleh Panitia Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Dan
Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

Pada Hari/Tanggal: , 27 Februari 2023 M
2 Sya'ban 1444 H

Di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi:

Ketua,

Dr. Jamhir, S. Ag., M. Ag
NIP. 197804212014111001

Sekretaris,

Nahara Erianti, M.H
NIDN. 2020029101

Penguji I,

Prof. Dr. Nurdin Bakri, M. Ag
NIP. 195706061992031002

Penguji II,

Azza Umur, MA
NIDN. 2016037901

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Dr. Kamaruzzamah, M. Sh
NIP. 197809172009121006

LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Fifi Handayani
NIM : 180105114
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul Legitimasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana (Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Saya menyatakan bahwa:

1. *Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkannya.*
2. *Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
3. *Tidak menggunakan karya rang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin milik karya.*
4. *Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.*
5. *Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggung jawab atas karya ini.*

Bila dikemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggung jawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di fakultas syari'ah dan hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 21 Februari 2023

Yang menerangkan



Fifi Handayani
Fifi Handayani

ABSTRAK

Nama : Fifi Handayani
Nim : 160105114
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyāsah)
Judul : Legitimasi Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana (Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU/XX/2022)
Tanggal Sidang : 27 Februari 2023
Tebal Skripsi : 59 Halaman
Pembimbing I : Dr. Jamhir S. Ag., M. Ag
Pembimbing II : Nahara Erianti, M. H
Kata Kunci : *Legitimasi, Penjabat Kepala Daerah, Aturan Pelaksana*

Salah satu implikasi hukum pelaksanaan Pilkada secara serentak nasional pada tahun 2024 adalah mengenai penunjukan jabatan Penjabat Kepala Daerah. Penjabat Kepala Daerah merupakan pejabat yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah di atas mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Putusan Mahkamah Konstitusi yang sejatinya menjadi pedoman dasar bagi pemerintah dalam merumuskan aturan teknis pengisian Penjabat Kepala Daerah. Rumusan masalah penelitian bagaimana mekanisme pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan bagaimana legitimasi pengangkatan terkait Penjabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjelaskan bahwa Pemilihan Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota adalah hak prerogatif presiden. Kemendagri menunjuk seorang Penjabat, yang DPRD mengusulkan 3 (tiga) yang berasal dari Jabatan Tinggi Pratama. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 menentukan Penunjukan Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga ada mekanisme dan persyaratan terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan *good government* sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini yang berjudul **Legitimasi Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana (Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU/XX/2022)** dengan baik dan benar. Shalawat dan Salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, serta para sahabat, *tabi'in*, dan para ulama yang senantiasa berjalan dalam Risalah-Nya, yang telah membimbing umat manusia dari alam kebodohan kepada alam pembaharuan yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada bapak Dr. Jamhir, S. Ag., M. Ag selaku pembimbing pertama dan buk Nahara Erianti, M. H selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi dan serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai dengan terselesainya penulisan skripsi ini. Selanjutnya ucapan terima kasih terhadap para penguji yaitu kepada bapak Prof. Dr. Nurdin Bakri. M. Ag dan bapak Azmil Umur, MA.

Terimakasih penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Bapak Dr. Kamaruzzaman, M.Sh, Ketua Prodi Hukum Tata Negara Bapak Edi Yuhermansyah, LLM serta seluruh staf pengajar dan pegawai Fakultas Syari'ah dan Hukum yang telah memberikan masukan dan bantuan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terimakasih dan kasih sayang yang tak terhingga penulis persembahkan kepada kedua orang tua penulis ayahanda Ali Nurdin dan Ibunda Pati Aida Serta Saudara kandung saya Medi Darman, Salman Alfarisi, Datul

Farhan, Fudri Santuni, Isati Umma, Ramda Shahida dan M. Al Faiz yang tak henti-hentinya memberikan semangat, motivasi, nasihat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doanya yang selalu dipanjatkan setiap waktu. Kemudian dari itu ucapan terimakasih saya yang tak terhingga kepada keluarga besar lainnya karena selalu mendukung dan menasehati penulis setiap waktu.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada kawan-kawan seperjuangan di UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Terkhusus teman-teman unit 04 dan seluruh teman Program Studi (Prodi) Hukum Tata Negara 16 yang saling menguatkan dan saling memotivasi selama perkuliahan hingga terselesainya kuliah dan penulisan karya ilmiah ini. Semoga Allah selalu melimpahkan rahmat dan Karunia-Nya dengan balasan yang tiada tara kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesainya skripsi ini. Penulis hanya bisa mendoakan semoga amal ibadahnya diterima oleh Allah SWT.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Maka kepada Allah juga lah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. *Āmīn ya Rabb al-Ālamīn.*

Banda Aceh, 21 Februari 2023

Penulis

Fifi Handayni
NIM: 160105114

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun 1987 - Nomor: 0543 B/U/1987

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		16	ط	t	Te dengan titik di bawahnya
2	ب	B	Be	17	ظ	z	Zet dengan titik di bawahnya
3	ت	T	Te	18	ع	‘	Koma terbalik (di atas)
4	ث	Ś	Es dengan titik di atasnya	19	غ	Gh	Ge
5	ج	J	Je	20	ف	F	Ef
6	ح	h	Hadengan titik di bawahnya	21	ق	Q	Ki
7	خ	Kh	Ka dan ha	22	ك	K	Ka
8	د	D	De	23	ل	L	El
9	ذ	Ż	Zet dengan titik di atasnya	24	م	M	Em
10	ر	R	Er	25	ن	N	En
11	ز	Z	Zet	26	و	W	We
12	س	S	Es	27	هـ	H	Ha
13	ش	Sy	Es dan ye	28	ء	’	Apostrof
14	ص	Ş	Es dengan titik di bawahnya	29	ي	Y	Ye
15	ض	ḍ	De dengan titik di bawahnya				

2. Vokal

Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ ي	<i>Fathah</i> dan ya	Ai
◌َ و	<i>Fathah</i> dan wau	Au

Contoh:

كيف = *kaifa*,

هول = *haua*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َ ا	<i>Fathah</i> dan <i>alif</i> atau ya	Ā
◌ِ ي	<i>Kasrah</i> dan ya	Ī
◌ُ و	<i>Dammah</i> dan wau	Ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمِيَ = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. Ta *Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta *marbutah* (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الأَطْفَالُ الرُّوضَةُ : *raudah al-atfāl/ raudatulatfāl*

الْمُنَوَّرَةُ الْمَدِينَةُ : *al-Madīnah al-Munawwarah/*

al-MadīnatulMunawwarah

طَلْحَةَ : *Ṭalḥah*

5. *Syaddah* (*Tasydid*)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*, dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا – *rabbānā*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ال) namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

1. Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang diikuti oleh huruf *qamariyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلُ	-	<i>ar-rajulu</i>
السَّيِّدَةُ	-	<i>as-sayyidatu</i>
الشَّمْسُ	-	<i>asy-syamsu</i>
القَلَمُ	-	<i>al-qalamu</i>
الْبَدِيعُ	-	<i>al-badī'u</i>
الْجَلَالُ	-	<i>al-jalālu</i>

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa *hamzah* ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

Contoh:

التَّوَّء	<i>an-nau'</i>
شَيْءٌ	<i>syai'un</i>
إِنَّ	<i>inna</i>
أَمْرًا	<i>umirtu</i>
أَكَلَ	<i>akala</i>

8. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun harf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

وَلِإِنَّ اللَّهَ لَهوَ خَيْرٌ الرَّازِقِينَ

- *Wa inna Allāh lahuwa khair ar-rāziqīn*
- *Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

-*Wa mā Muhammadun illā rasul*

-*Inna awwala naitin wud'i'a linnasi*

-*Lallazi bibakkata mubarakkan*

-*Syahru Ramadhan al-lazi unzila fih al-Qur'anu*

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ
إِنَّ أَوَّلَ بَيْتٍ وُضِعَ لِلنَّاسِ
لَلَّذِي بِبَكَّةَ مُبَارَكَةٌ
شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

10. *Tajwīd*

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu *Tajwīd*. Karena peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman *tajwīd*.

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama Negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.

Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Daftar Riwayat Hidup.....	57
Lampiran 2	Surat Keterangan Pembimbing Skripsi.....	58
Lampiran 3	Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022.....	59



DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
TRANSLITERASI	vii
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB SATU: PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	5
D. Penjelasan Istilah.....	6
E. Kajian Terdahulu.....	8
F. Metode Penelitian.....	9
G. Sistematika Pembahasan	13
BAB DUA: PENJABAT KEPALA DAERAH DAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....	16
A. Konsep Pemerintahan Daerah	16
B. Konsep Mahkamah Konstitusi	27
BAB TIGA: PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH MENTERI DALAM NEGERI TANPA ATURAN PELAKSANA TINJAUAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 15/PUU-XX/2022	
A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022	36
B. Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	40
C. Legitimasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.....	44

BAB EMPAT: PENUTUP	53
A. Kesimpulan.....	53
B. Saran.....	54
DAFTAR PUSTAKA	55
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	57



BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, dalam hal ini termasuk pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 diatur tentang pembagian daerah ke dalam provinsi, kemudian provinsi dibagi ke dalam kabupaten dan kota. Pembagian daerah baik provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Disamping itu, juga diatur pemerintahan daerah itu dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan di Daerah yang direpresentasikan oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan perwakilan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di daerah. Dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.¹

Pemberhentian kepala daerah definitif digantikan oleh Pejabat (Penjabat) Kepala Daerah yang bersifat sementara untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pengangkatan Pejabat Sementara (Penjabat) menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum, karena pejabat sementara berbeda dengan pejabat definitif.

Mekanisme penunjukan pejabat sementara saja jelas berbeda dengan pejabat definitif. Namun untuk menjalankan tugas yang telah dilimpahkan kepadanya, pejabat sementara tentu akan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat masyarakat, hal ini juga menimbulkan permasalahan yang timbul terkait

¹Lihat Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945

berupa berwenang atau tidaknya pejabat sementara dalam membuat kebijakan-kebijakan tersebut.

Kepala daerah sebagai figur yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan serta tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawab kepala daerah.²

Legalitas pengangkatan Pejabat Kepala Daerah juga harus dilakukan oleh institusi yang berwenang. Menurut Philipus M Hadjon yang menyatakan bahwa prinsip legalitas dalam tindakan keputusan pemerintahan meliputi wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal yang melahirkan *asas praesumptio iustae causa/vermoden van rechtmatig* keabsahan tindakan pemerintah, yang artinya setiap perubahan, atau keputusan suatu pejabat yang berwenang selalu dianggap sah kecuali apa bila telah adanya putusan pembatalan yang inkraacht dari pengadilan yang berwenang.³

Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Pilkada menjelaskan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 201 ayat (11) untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat Pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga Menteri Dalam Negeri

²J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2009), hlm. 4.

³Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Pejabat Walikota Makassar Sebagai Dampak dari Pemilihan Kepala Daerah 2018", *Jurnal Hukum Unsulbar: Universitas Sulawesi Barat*, Vol. 1, Nomor 1 Januari 2017, hlm. 7.

(Mendagri) mengangkat seorang Penjabat Bupati/Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU/XX/2022 menerangkan bahwa:

Penjabat Kepala Daerah tidak boleh di isi oleh TNI dan Polri karena bukan tugas konstitusionalnya. Bahkan Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk membuat aturan pelaksana sebagai acuan untuk melakukan pengangkatan kepala daerah, namun hingga saat ini telah dilakukan pengangkatan kepala daerah, Mendagri tidak membuat aturan petunjuk teknis (aturan pelaksana). Namun tanpa membuat aturan pelaksana sebagaimana perintah Hakim Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam pertimbangan hukum Mendagri langsung melantik dan mengangkat pejabat kepala daerah.

Mereka yang dilantik tersebut di antaranya Penjabat. Bupati Sarmi Markus Oktovianus Mansnembra, Penjabat. Bupati Mappi Michael Gomar, Penjabat. Bupati Nduga Namia Gwijangge, Penjabat. Bupati Lanny Jaya Petrus Wakerkwa, Penjabat. Wali Kota Jayapura Frans Pekey, dan Wakil Bupati Biak Numfor Calvin Mansnembra. Pelantikan berlangsung di Gedung Sasana Bhakti Praja Kantor Pusat Kemendagri.⁴ Pelantikan Penjabat Kepala Daerah yang disebutkan tersebut tanpa aturan pelaksana tentang mekanisme penunjukan Pejabat (Penjabat) Kepala Daerah.

Peraturan Pelaksana yaitu peraturan peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari

⁴<https://www.liputan6.com/news/read/4972786/mendagri-tito-karnavian-lantik-5-Penjabat-kepala-daerah-dan-1-wakil-bupati-di-papua>. Di akses pada tanggal 20 Mei 2022.

kewenangan yang di delegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).⁵

Penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa peraturan pelaksana ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya.

Secara yuridis, berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa berdasarkan prinsip pendelegasian kewenangan legislasi, norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi.⁶ Terkait dengan pengisian Penjabat (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 Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hasilnya 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.⁷

⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2006), hlm. 275.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...* hlm. 215.

⁷Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm 45.

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Artinya, sejak saat itu pula putusan Mahkamah Konstitusi harus dilaksanakan. Permasalahan yang kemudian muncul yaitu ketika melihat sifat final dan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi dari *aspek law in action*.

Bahwa masih ditemukan putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dijalankan secara konsekuen sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (*non-executable*). Akibatnya, keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi hanya mengambang (*floating execution*). Karena itu, dalam penelitian ini akan diangkat beberapa contoh putusan Mahkamah Konstitusi yang justru tidak dilaksanakan secara konsekuen oleh pihak yang seharusnya menindaklanjuti putusan tersebut (*addressat*) salah satunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas terdapat permasalahan hukum karena akan diuraikan lebih lanjut dalam penelitian skripsi dengan judul **Legitimasi Pengangkatan Pejabat (Penjabat) Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ?
2. Bagaimana legitimasi pengangkatan terkait Pejabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian
 - a. Untuk mengetahui pengangkatan pejabat kepala daerah oleh

Menteri Dalam Negeri tanpa aturan pelaksana tinjauan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

- b. Untuk mengetahui Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

2. Kegunaan penelitian

- a. Secara praktis, sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum (SH) pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
- b. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat menambah khazanah pengetahuan tentang Legitimasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

D. Penjelasan Istilah

1. Legitimasi

Secara etimologis legitimasi asalnya dari bahasa latin yakni *lex* yang artinya hukum. Secara sederhana legitimasi dipahami sebagai bentuk pengakuan atau penerimaan atau sesuatu yang sah di masyarakat. Legitimasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: Hukum keterangan yang mengesahkan atau membenarkan dan pernyataan yang resmi sesuai undang-undang.

Legitimasi artinya peraturan yang mengandung keabsahan atau pengakuan secara sahdankualitas otoritas yang dianggap sah. Legitimasi di definisikan sebagai bentuk pengakuan maupun penerimaan masyarakat pada hak moral pemerintah. Legitimasi merujuk kepada langkah-langkahyang digunakan penguasa untuk memperoleh dukungan masyarakat yang dimiliki atau kepercayaan sosial. Sedangkan David Easton mengemukakan bahwa

legitimasi merupakan kepercayaan dari pihak masyarakat bahwa sudah sewajarnya baginya untuk menerima baiksertamematuhi penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu.⁸

2. Penjabat

Penjabat adalah seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap.⁹ Pengangkatan Penjabat kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap.

3. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengepalai suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi atau Bupati dan Walikota untuk Kabupaten dan Kota.¹⁰ Berbeda dengan kepala daerah Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

4. Aturan Pelaksana

Peraturan Pelaksana yaitu peraturanperaturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated*

⁸Budiardjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama), hlm. 2008.

⁹Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Sinar Grafika, Jakarta,2019) hlm. 96.

¹⁰Telly Sumbu, dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm.383.

legislations” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).¹¹

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa peraturan pelaksana ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undang yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya

5. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga Negara yang berwenang untuk melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar serta tugas lainnya yaitu sebagai forum untuk memutuskan pendapat DPR memberhentikan Presiden karena telah melakukan pelanggaran hukum, membubarkan partai politik dan memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga negara.¹²

E. Kajian Terdahulu

Kajian terdahulu dalam penelitian ini, pada dasarnya untuk mendapatkan gambaran permasalahan yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti lain. Sehingga diharapkan tidak adanya pengulangan materi penelitian secara mutlak. Setidaknya ada karya tulis yang sedikit berhubungan dengan kasus yang hendak penulis teliti, diantaranya adalah sebagai berikut:

Pertama, Skripsi Reka Marsela Masna Hayati dengan judul Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2006), hlm. 275

¹²Mohd Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 118.

Pemerintahan Daerah. Hasil penelitiannya adalah pejabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defenif. Kewenangan pejabat kepala daerah dibatasi dengan empat hal, yaitu larangan melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Batasan kewenangan tersebut dapat disampingkan dengan adanya persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri. Namun ketentuan untuk memperoleh persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

Kedua, Skripsi yang ditulis oleh Widya Astuti dengan judul *Dinamika Politik Pejabat Walikota Makassar Tahun 2020*, Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2021. Berdasarkan hasil penelitian yang didapatkan diketahui bahwa bahwa baik dalam proses pengusulan maupun proses tergantikannya Profesor Yusran Yusuf terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dan tidak terlepas dari kepentingan politik. Karena tidak adanya norma atau aturan yang mengatur maka pergantian Pejabat Walikota terdapat beberapa kali pergantian dalam satu periodisasi hingga adanya kepala daerah definitif.¹⁴

Ketiga, skripsi Muhammad Ramadany Mustamin dengan judul *Tinjauan Normatif Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*. Hasil

¹³Masna Hayati, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah*, (Universitas Riau, 2013).

¹⁴Widya Astuti, *Dinamika Politik Pejabat Walikota Makassar Tahun 2020*, (Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2021).

penelitiannya adalah Prosedur pemberhentian Pejabat Walikota yaitu, Gubernur melakukan pemeriksaan kepada Pejabat Walikota, kemudian Gubernur melaporkan hasil pemeriksaan kepada Menteri Dalam Negeri, apabila terbukti melakukan pelanggaran maka Gubernur mengusulkan pemberhentian Pejabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan Surat Keputusan pemberhentian Pejabat Walikota. 2) Tidak jelasnya alasan dari Gubernur dalam pengusulan pemberhentian Pejabat Walikota menimbulkan implikasi ketidak pastian hukum yang kemudian juga akan timbul kecurigaan yang bersifat politis dari masyarakat kepada Gubernur karena tidak adanya kepastian hukum dalam pemberhentian Pejabat Walikota selain itu Gubernur juga melanggar asas kecermatan yang dimana Gubernur tidak cermat menilai pelanggaran yang dilakukan oleh Pejabat Walikota.¹⁵

Keempat, skripsi yang di tulis oleh Wiwin Alifatul Lestari dengan judul Pengangkatan Pejabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti diluar Tanggungan Negara membuat ketidaksinkronan dan disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur objek norma yang sama. Sedangkan menurut perspektif teori *mashlahah mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tersebut dibolehkan dan dianggap benar meskipun terdapat pasal yang tidak sesuai dengan norma undang-undang di atasnya, karena tujuannya untuk mewujudkan kemaslahatan apabila nantinya pada kementerian Dalam Negeri Kekurangan Pejabat Pimpinan Tinggi Madya eselon I.¹⁶

¹⁵Muhammad Ramadany Mustamin, *Tinjauan Normatif Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*, (Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021).

¹⁶Wiwin Alifatul Lestari *Pengangkatan Pejabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori Maslahah Mursalah Imam Najamuddin Al-Thufi*, (Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019).

Perbedaan dengan kajian yang diteliti dari skripsi diatas adalah penulis memasuki kajian dengan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara utama untuk memperoleh data yang lengkap dan dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah sehingga tujuan dari penelitian dapat tercapai. Metode penelitian juga merupakan cara atau langkah sebagai pedoman untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu gejala atau merupakan cara untuk memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.¹⁷

1. Jenis penelitian

Latar belakang dan rumusan permasalahan yang diuraikan di atas, maka jenis penelitian termasuk dalam penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sebab metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dari berbagai studi kepustakaan yaitu ditujukan pada data sekunder.¹⁸

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus. Sebagaimana diketahui bahwa pendekatan perundangan-undangan merupakan penelitian yang menelaah semua peraturan perundang-undangan

¹⁷Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 2010) hlm. 4

¹⁸Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum . . .* hlm. 64

yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.¹⁹

Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus kongkrit yang terjadi dilapangan tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan.²⁰

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan penelitian ini dengan deskripsi analisis yaitu suatu bentuk penelitian hukum yang mendasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang normatif, serta penelitian yang terdiri dari 1 (satu) variabel atau lebih yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.

4. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer, yaitu segala yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan. Undang Undang Dasar 1945, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Desa,

¹⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 33

²⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. . .hlm. 33

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

- b) Bahan hukum sekunder, adalah bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Dalam penelitian normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.²¹ Yang digunakan berdasarkan penulisan penelitian skripsi ini adalah buku, jurnal, artikel-artikel berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.
- c) Bahan hukum tersier, yang merupakan sebagai penunjang untuk mendukung dan memudahkan dalam memperoleh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Yaitu kamus, ensiklopedi hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan (*library research*) dari bahan hukum sekunder. Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, putusan, hasil penelitian, yang memiliki hubungan dengan penulisan karya ilmiah ini.²²

6. Analisis Data

Analisis data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis kualitatif. Maksudnya adalah analisis yang dipergunakan untuk aspek-aspek normatif melalui metode yang bersifat deskriptif analisis. Yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan umum.²³ Dari hasil analisis tersebut dapat

²¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. . . hlm. 23.

²²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, . . . hlm. 33.

²³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, . . . hlm. 112.

diketahui serta diperoleh kesimpulan induktif, yaitu cara berfikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.

7. Pedoman Penulisan Skripsi

Adapun teknik penulisan skripsi ini, penulis berpedoman pada pedoman Penulisan Karya Ilmiah Mahasiswa, yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tahun 2019. Sedangkan terjemahan ayat al-Quran dan Hadist yang terjemahannya diterbitkan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia Tahun 2017.

G. Sistematika Pembahasan

Bab satu berisikan pendahuluan menguraikan latar belakang masalah kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah agar permasalahan yang akan dibahas menjadi lebih terfokus. Selain itu dilanjutkan dengan tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka yang digunakan untuk melihat penelitian ini sebagai bukti bahwa penelitian ini belum pernah diteliti sebelumnya. Kemudian metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini dan diakhiri dengan sistematika pembahasan.

Bab dua, akan menguraikan mengenai pembahasan berhubungan dengan masalah yang sedang dibahas. Bab ini terdiri membahas definisi tentang tinjauan umum tentang pemerintahan daerah dan Mahkamah Konstitusi terdiri dari; konsep kepala daerah, Pengertian Kepala Daerah, Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dan Konsep Mahkamah Konstitusi, Telaah Umum Mahkamah Konstitusi, Sifat Putusan Mahkamah Konsitusi dan Kandungan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

Bab tiga menguraikan tentang tinjauan Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Derah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Pengangkatan Pejabat Kepala

Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 .

Bab empat merupakan bab penutup yang berisi tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya juga memuat saran-saran penulis terkait penelitian serta di akhiri oleh daftar kepustakaan.



BAB DUA

PENJABAT KEPALA DAERAH DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Konsep Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Perubahan politik Indonesia paska-pemerintahan Soeharto antara lain ditandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali; yakni Perubahan ke-1 disahkan tanggal 19 Oktober 1999; Perubahan ke-2 tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ke-3 tanggal 10 November 2001; dan Perubahan Ke 4 tanggal 10 Agustus 2002. Selain perubahan atas struktur ketatanegaraan Indonesia, reformasi juga menyangkut dua perubahan penting lainnya, yakni mekanisme dan prosedur pengisian jabatan dalam struktur ketatanegaraan serta instrumen politik yang digunakan.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kepala Daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah, yang meliputi kepala daerah adalah Gubernur

(Kepala Daerah Rovinsi), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten), atau Walikota (Kepala Daerah Kota). Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatannya dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 kali masa jabatan.

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan-undangan, dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya, kepala daerah provinsi di sebut gubernur, kepala daerah kabupaten di sebut bupati, kepala daerah kota di sebut Walikota.

Kepala daerah merupakan pejabat yang menjalankan hak wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah atau pejabat yang memimpin disuatu daerah tertentu dan bertanggungjawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah.²⁴ Kepala daerah juga sebagai jabatan politik atau jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi untuk menggerakkan jalannya roda pemerintahan di daerah. Masa jabatan kepala daerah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu 5 tahun satu periode dan maksimal menjabat 2 periode. Masa jabatan tersebut terhitung sejak hari pertama pelantikan.

Dalam menjalankan tugasnya, seorang Kepala Daerah di dampingi oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dijelaskan dalam Pasal 63 ayat (1) bahwa Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Lalu dalam ayat (2) ditambahkan bahwa wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah kota disebut Wakil Wali Kota.

²⁴Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* . . . (hlm. 50-51).

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang rumusannya:

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah Gubernur (Kepala Daerah Provinsi), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten), atau Wali Kota (Kepala Daerah Kota).

Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan otonomi. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena pengelolaan keuangan dan perekonomian daerah banyak tergantung kepada pemerintah, maka sikap dan tingkah laku elit politik sebagai pihak yang bermain di dalam arena politik nasional mempunyai pengaruh yang tidak bisa diabaikan, baik di dalam proses perekonomian, maupun di dalam poses pembangunan.²⁵

Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang Undang Dasar 1945 menjelaskan kedudukan dari kepala daerah adalah sebagai pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi

²⁵Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010), hlm. 93-94.

kewenangan daerah otonomnya dan diberikan kewenangan oleh undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengatur urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dimana dalam pelaksanaan pemerintahan daerah ini kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan rumah tangga daerah.

Kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hierarkis. Hubungan mana berpengaruh pula pada kedudukan kepala daerah.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah di samping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶

Penguatan fungsi Gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi juga dimaksudkan

²⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Timur, Sinar Grafika, 2010). hlm. 233.

memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota bersifat bertingkat, di mana Gubernur melakukan peran pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebaliknya Bupati/Walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antar kabupaten/kota. Disamping penguatan peran Gubernur sebagai kepala daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.²⁷

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut.²⁸

- a) Asas Sentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b) Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom. Desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.
- c) Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d) Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di

²⁷Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Perencanaan Pariwisata. Perdesaan berbasis Masyarakat*. (Yogyakarta: Graha Ilmu 2012), hlm.202-203.

²⁸Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), hlm. 122.

bawahnya. Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa. menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.²⁹

Pada prinsipnya, otonomi daerah sebagai implikasi dari desentralisasi dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan lokal kepada daerah. Itulah sebabnya otonomi daerah dan desentralisasi tidak bisa terpisahkan, karena tidak mungkin terwujud otonomi daerah kalau sistem desentralisasi pemerintahan tidak dijalankan.

2. Kewajiban Kepala Daerah

Menurut pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Kepala Daerah adalah pejabat yang menjalankan hak wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah disuatu daerah tertentu dan bertanggungjawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah.³⁰ Pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi

²⁹Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Sinar Grafika, Malang, 2017), hlm.12.

³⁰Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1999), hlm, 50-51.

berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³¹

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah memiliki kewajiban yang dicantumkan dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; dan
- e) menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- f) melaksanakan program strategis nasional; dan g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Pasal 76 tertera bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a) Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara ataupun daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- d) Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan atau merugikan daerah yang di pimpin;

³¹Lihat Pasal 1 angka 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

- e) Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f) Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- g) Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah atau janji jabatannya;
- h) Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i) Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- j) Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 hari berturut turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 bulan tanpa izin Menteri untuk Gubernur dan Wakil Gubernur serta tanpa izin Gubernur untuk Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

3. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab.

Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorang pun dengan kata lain kosong. Penjabat Kepala Daerah ditingkat Kota dalam hal ini Penjabat Walikota kemudian akan ditetapkan oleh

Kemendagri melalui usulan Gubernur, walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif. Mengenai pelaksana tugas sementara dalam hal ini disebut sebagai penjabat telah diatur dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 menyatakan bahwa penjabat sementara gubernur, bupati, dan walikota, ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri.

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus di wujudkan.³² Pemerintah daerah juga memiliki pengertian pemerintahan juga antara lain pengertian pemerintah adalah sistem untuk menjalankan wewenang dan kekuasaan dalam mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik, satu negara atau bagian-bagiannya. Pengertian pemerintah sendiri adalah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas, untuk menggunakan kekuasaan

Salah satu persoalan hukum yang penting dalam kaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah dimaksud adalah belum dibentuknya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pentingnya Peraturan Pemerintah dihadirkan dalam rangka mengatur tentang mekanisme, kriteria, persyaratan, tugas, fungsi dan wewenang penjabat Kepala Daerah. Sesungguhnya telah diingatkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan hukum angka 3.14.3 dalam putusannya Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan diucapkan dalam sidang pleno tanggal 20 April 2022. Kekurangan perangkat yuridis operasional tersebut merupakan salah satu indikasi adanya kesengajaan atau

³²Hanafi Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemberitaan dan Otonomi Daerah*, (PT.Grasindo, Jakarta, 2005), hlm. 100.

kelalaian Pemerintah untuk tidak memperhatikan dan menghadirkan prinsip transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah.

Penjabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang yang sama dengan kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Adapun wewenang penjabat Kepala Daerah adalah:

- a) mengajukan rancangan Perda;
- b) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; dan
- e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas penjabat kepala daerah antara lain:

- a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPENJABATPD dan rancangan Perda tentang RPENJABATMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun pejabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang yang sama, namun terdapat pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah karena keberadaannya berdasarkan penunjukan bukan hasil pemilihan. Pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang antara lain:

- a) Melakukan mutasi pegawai;
- b) Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/ atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkann pejabat sebelumnya;
- c) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan
- d) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Pembatasan kewenangan sebagaimana dimaksud dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Joko J. Prihatmoko, membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni; (1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat, (2) sistem pemilihan perwakilan dewan/-council dan (3) sistem pemilihan langsung oleh rakyat.³³ Kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Sebuah sistem dalam negara hanya akan berfungsi jika subsistem yang terintegrasi, saling dukung, dan tidak berlawanan.

³³Hanafi Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemberitaan dan Otonomi Daerah . . .* hlm. 101-104.

Pemimpin pada dasarnya memiliki wewenang yang diatur dalam sistem perundang-undangan. Karena Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Maka setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

B. Konsep Mahkamah Konstitusi

1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi diawali dengan di adopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dalam kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Mahkamah Agung menjalankan

fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana di atur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat.

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstiusionalitas yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi, yaitu dari sisi politik dan dari sisi hukum. Berdasarkan sisi politik ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang dimiliki oleh DPR dan Presiden. Keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum.

Secara filosofis, ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menciptakan sebuah sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara fungsional dan menerapkan *check and balances* system untuk menggantikan secara bertahap penggunaan asas pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*) dan paham integralisme dari lembaga tinggi negara.³⁴

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berpijak pada 4 (empat) pilar fundamental, yakni: pertama, sebagai paham konstiusionalitas yang pada hakekatnya ingin menciptakan terselenggaranya pembatasan kekuasaan secara berimbang oleh penyelenggara negara agar tidak sewenang-wenang; kedua, sebagai instrumen *check and balance* sehingga tercipta saling kontrol. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, *check and balances* yang perlu dikedepankan

³⁴Nanang Sri Darmadi, Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Semarang, 2015, hlm. 264.

adalah sistem kontrol yudisial. Oleh karena itu kehadiran MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pelaksanaan *check and balances* agar tidak terjadi overlapping dalam pelaksanaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan perubahannya.³⁵

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu, Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang dinisbatkan kepada Mahkamah Agung Amerika tidak ada Mahkamah Konstitusi maka Mahkamah Agung yang disebut sebagai *the Guardian of American Contitution*.

Mahkamah Kostitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping mahkamah agung dan peradilan-peradilan dibawahnya.⁶⁵ Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir,yang putusannya bersifat final untuk menguji undang- undang 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. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.⁶⁶ Sebagai lembaga yudikatif, Mahkamah Konstitusi dalam mengawal dan menjamin terlaksananya prinsip- prinsip norma yang terdapat dalam konstitusi yang sebagai hukum yang tertinggi dalam penyelenggaraan Negara.

³⁵Sirajuddin, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang, Setara Press, 2015), hlm. 163.

Adapun kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur secara khusus dan rinci pada Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- c) Memutus pembubaran partai politik.
- d) Mengatur perselisihan tentang hasil pemilihan umum
- e) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan atau wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 huruf c ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 huruf c ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Maksud pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang paling pokok adalah menjaga agar tidak ada Undang-Undang

yang bertentangan dengan UUD. Itulah sebabnya, sering dikatakan bahwa MK merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal (yang mengikat) atas konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia merupakan kemajuan besar, tidak saja bagi pembangunan hukum melainkan juga bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Kehadiran Mahkamah Konstitusi segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merobahkan doktrin supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikannya dengan ajaran supremasi konstitusi.

Pada mulanya di Indonesia hanya satu lembaga negara yang dikenal sebuah mahkamah, yaitu Mahkamah Agung dan lembaga kehakiman di bawahnya, yang merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 (demikian pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen). Tetapi Setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 Yang Menghasilkan Rumusan Pasal 24 C yang terdiri atas 6 (enam) ayat, sebagai penjabaran dari Pasal 24 ayat (2) selain Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya kekuasaan kehakiman juga dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.³⁶

Kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif, mencerminkan semakin kuatnya prinsip negara hukum (*rechstaat*) dalam UUD 1945 setelah amandemen. Hal ini juga ditegaskan secara fundamental dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945*”.

³⁶Soimin, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta, UII Pres Yogyakarta, 2012), hlm. 12.

Dengan penegasan pasal tersebut, semakin nyata bahwa Indonesia yang menganut asas demokrasi dalam sistem ketatanegaraannya yang menyandarkan kepada konstitusi, yaitu UUD 1945. Melalui dua modus fungsi ideal Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi, terwujudnya konstitusionalisme demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi lembaran sejarah baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁷

2. Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang

Dalam praktek dikenal, adanya tiga norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai (*norm control mechanism*). Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschiking*), dan (iii) keputusan normatif 27 Pasal 24C UUD 1945 20 yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*).³⁸

Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar, seperti di Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian konstitusionalitas menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵ Sedangkan pengujian konstitusionalitas

³⁷Soimin, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* . . . hlm. 65.

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (PT. Yarsif Watampone, Jakarta, 2015). hlm. 1.

undang-undang adalah pengujian terhadap nilai konstiusionalitas undang-undang itu.

3. Teori Putusan Mahkamah Konsitusi

Putusan merupakan hakikat peradilan, inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan, memuat penyelesaian perkara yang sejak proses bermula telah membebani para pihak. Menurut Sudikno Mertokusumo putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.³⁹

Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 telah menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, baik untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Menurut Bambang Sutyoso, putusan final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya yang pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan.⁴⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang mengikat dan final. Oleh karena itu putusan demikian haruslah didasari oleh nilai-nilai filosofi dan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat, yang bertenggger pada nilai-nilai keadilan. Sehingga putusan Mahkamah Konstitusi selalu menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan serta bermuara pada keadilan dan kepastian hukum; Keadilan menjadi substansi utama yang

³⁹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), hlm. 227-228.

⁴⁰Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 160.

idealnya menentukan putusan Mahkamah Konstitusi. Keadilan substantif ini mengandung ruh pengejawentahan kepentingan yuridis berelasi kemanusiaan, bukan semata kepentingan formalitas.⁴¹

Mahkamah Konstitusi dibentuk pada tahun 2003 karena adanya kebutuhan menjawab berbagai persoalan hukum dan ketatanegaraan sebelumnya. Untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut, Mahkamah Konstitusi diberi mandat oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk melaksanakan lima kewenangan konstitusional, yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum, dan memberi pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan pemakzulan 3 presiden dan wakil presiden. Kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya merupakan pengejawantahan prinsip *checks and balances* yang bermakna bahwa setiap lembaga negara memiliki kedudukan yang setara, sehingga terdapat pengawasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.

Pada dasarnya jawaban atas permohonan pemohon dalam pengujian undang-undang, dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam bentuk putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berisi tiga jenis amar, yaitu:

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dapat menerima permohonan pemohon, berarti permohonan yang diajukan pemohon tidak memenuhi persyaratan tertentu, yakni *legal standing* atau kedudukan hukum yang mencangkup syarat formal berupa syarat subjektif sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang, maupun syarat materil

⁴¹Subhan Mahfud, *Keadilan Hukum dan Kemanusiaan*, (Surabaya: Visipress, 2008), hlm. 12.

berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang sedang dipersoalkan.⁴²

Dalam hal permohonan dikabulkan, maka ini berarti bahwa pemohon telah berhasil membuktikan dalil-dalilnya dan apa yang dimohonkan dalam persidangan pengujian undang-undang sampai hakim Mahkamah Konstitusi berkeyakinan bahwa permohonan beralasan.⁴³

Amar putusan menyatakan permohonan ditolak, ini artinya bahwa pemohon tidak dapat membuktikan dalil-dalilnya yang diajukan dalam persidangan. Dalam hal demikian dapat dimaknai bahwa pemohon tidak dapat meyakinkan hakim atas bukti-bukti yang diajukan untuk mendukung dalilnya atas dugaan inkonstitusionalitas Undang-Undang yang dimohonkan.

Ketentuan ini telah dipertegas dalam ayat (5) Pasal 56 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa: “Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.” Artinya, jika pemohon tidak dapat membuktikan inkonsitusionalitas undang-undang yang dimohonkan di persidangan di Mahkamah Konstitusi maka hakim akan memutuskan permohonan pemohon ditolak.

⁴²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: PT. Yarsif Watampone, Jakarta). hlm. 68.

⁴³ Lihat Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003.

BAB TIGA
LEGITIMASI PENGANGKATAN PENJABAT (PENJABAT) KEPALA
DAERAH OLEH MENTERI DALAM NEGERI TANPA ATURAN
PELAKSANA TINJAUAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
15/PUU-XX/2022

A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022

1. Identitas Pemohon

Putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani S.H., M.H., Suzie Alancy Firman, S.H., Moch. Sidik, Rahmatulloh, S.Pd, M.Si, Mohammad Syaiful Jihad, Nian Syarifudin.

Bertanggal 19 Februari 2022 Kesemua mereka tersebut memberi kuasa kepada Dr. Sulistyowati, S.H., M.H., Oman Sumantri, S.H., Dedi Iskandar, S.H., dan Drs. H. M. Sani Alamsyah, S.H., MBL., kesemuanya adalah para Advokat/Konsultan Hukum yang tergabung dalam Sulistyowati & *Partners Law Office* yang beralamat di Apart. Gardenia Boulevard Tower B Unit 1112 Jatipadang, Kelurahan Jatipadang, Kecamatan Pasar Minggu, Jakarta Selatan, DKI Jakarta.

2. Pokok Permohonan,

Permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 25 Januari 2022 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 11/PUU/PAN.MK/AP3/01/2022 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada 27 Januari 2022 dengan Nomor 15/PUU-XX/2022.

Para Pemohon menguraikan masing-masing norma Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menurut Para Pemohon bertentangan dengan 17 Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Adapun yang menjadi alasan daripada pemohon adalah:

- a) Indonesia merupakan negara demokrasi itu artinya diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan, antara lain terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) yaitu *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*. Dalam Pasal ini dikatakan bahwa rakyat memegang penuh atas hak memilih seorang pemimpin dengan sistem yang demokratis.
- b) Dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, *Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*. Sebagaimana yang diperkuat dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yaitu *“Negara Indonesia adalah Negara hukum”*, tentu menjunjung tinggi hukum itu sendiri.
- c) Apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan menggunakan Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 maka akan menciderai makna dari kedaulatan rakyat itu sendiri. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) harus dijunjung tinggi dalam hal pemerintah menjalankan amanah yang telah diberikan rakyat melalui pemilihan umum. AAUPB terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bahwa dengan diadakannya suatu pengangkatan seseorang Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk pemerintah dari ASN, sebagai pengganti Bupati atau Walikota

sebagaimana dalam Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak mencerminkan AAUPB yaitu kepentingan umum dan ketidakberpihakan.

- d) Dalam membuat undang-undang tidak boleh bertentangan satu sama lain dan sesuai dengan hierarki yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Undang-undang sebagai hukum yang berlaku secara nasional baik masyarakat maupun pemerintah harus mematuhi. Apa yang ditetapkan oleh dalam undang-undang tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya, terutama Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a) perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c) badan hukum publik atau privat; atau
- d) lembaga negara;

Bahwa berkenaan dengan ketentuan Pilkada serentak nasional yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 telah ternyata berimplikasi pula pada penundaan pelaksanaan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2022 dan 2023, sehingga masa jabatan kepala daerah yang selesai pada tahun 2022 dan 2023 tersebut harus diisi oleh penjabat yaitu orang yang secara sementara waktu menduduki jabatan

gubernur/bupati/walikota, agar tidak terjadi kekosongan jabatan kepala daerah yang akan berdampak pada ketidakberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Oleh Karena Itu, Ditentukan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di masing-masing daerah tersebut sampai dengan terpilihnya kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) definitif berdasarkan hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024. Pengaturan mengenai kekosongan jabatan ini sejatinya telah didesain sejak tahun 2015 melalui UU 1/2015.

Pasal 201 ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. yang pada pokoknya menyatakan: (6) *Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan tahun 2016 dan tahun 2017 diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun 2018.* (7) *Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan tahun 2019, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun 2020.*

Ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara spesifik pejabat yang akan diangkat sebagai penjabat kepala daerah. Baru, dalam perubahan UU 1/2015 melalui UU 8/2015 yang kemudian diubah lagi melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. ditentukan kategori siapa yang dapat diangkat sebagai penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) yang esensinya mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan gubernur dengan mengangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sedangkan untuk pengisian kekosongan jabatan bupati/walikota diangkat penjabat bupati/walikota dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan

gubernur/bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pengangkatan Penjabat Pimpinan Tinggi Madya untuk jabatan gubernur dan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk jabatan bupati/walikota, Mahkamah perlu terlebih dahulu merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 5/2014), yang menentukan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Pimpinan Tinggi Pratama dimaksud adalah bagian dari Jabatan Pimpinan Tinggi yang termaktub dalam ketentuan BAB V Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur mengenai jabatan Aparatur Sipil Negara.

B. Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memberikan atribusi kepada pemerintah untuk mengangkat Pejabat Kepala Daerah Provinsi yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya, Penjabat Kepala Daerah kabupaten/kota yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, sampai dengan dilantiknya Gubernur, Bupati, dan Walikota hasil Pilkada serentak 2024.

Pada dasarnya pengangkatan penjabat (Penjabat) gubernur merupakan kewenangan Presiden sebagaimana yang telah diamanatkan ketentuan Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi:

“Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa Presiden mempunyai kewenangan atributif yang tidak bisa digantikan oleh pihak lain dalam menetapkan pejabat gubernur. Belum pernah terjadi sebelumnya dan merupakan hal baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak mengatur secara tegas kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Ada tiga peraturan yang bisa menjadi dasar, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Karena itu, perlu dibuat terobosan hukum dalam Peraturan Pemerintah tentang kewenangan dan pelaksanaan tugas untuk Pejabat Kepala Daerah. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945 Pasal 4 ayat (1) dapat membuat diskresi dan pemberian delegasi kepada Pejabat Kepala Daerah yang diangkat. Delegasi ini diperlukan dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dengan pendelegasian wewenang, Pejabat Kepala Daerah dapat membuat berbagai kebijakan strategis dan bertanggung jawab atas akibat hukum untuk menjamin efektifitas pengelolaan. Landasan hukum ini juga merupakan alat penting untuk melindungi Pejabat Kepala Daerah dari korupsi. Selain itu, proses pengangkatan Pejabat Kepala Daerah harus transparan sejak awal, dengan syarat dan prosedur yang jelas.

Menurut Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, mengatur sebagai berikut;

Ayat (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”.

Ayat (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”.

Adapun mengenai proses pengangkatan Penjabat Bupati/Walikota yaitu, DPRD mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan Tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan Surat Keterangan Pangkat dan Surat Keterangan Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota.

Adapun makna frasa dari “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” pada penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, 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.

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah adalah hak prerogatif Presiden, sedangkan penugasan Penjabat Gubernur dan Penjabat Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan:

Penjabat yang mengisi kekosongan posisi kepala daerah akan memimpin sampai terpilihnya kepala daerah pada Pilkada serentak pada 2024.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tersebut juga mengatur mengenai syarat formal Penjabat Kepala Daerah yaitu Pejabat Pimpinan Tinggi Madya untuk penjabat gubernur, sementara Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk Penjabat Bupati/Walikota.

Penjabat Kepala daerah yang diangkat untuk jabatan yang lowong harus memiliki kualitas kepemimpinan yang kompeten. Para Penjabat kepala daerah harus memiliki jiwa kepemimpinan, namun juga harus menjadi sosok yang memahami karakter daerah dengan baik dan memiliki pengakuan publik, karena Pemilihan Umum dan Pemungutan Suara Kepala Daerah 2024 akan dilaksanakan pada waktu yang bersamaan. seorang Penjabat Kepala Daerah yang menuntut stabilitas politik di masyarakat.

Penunjukan penjabat kepala daerah adalah implementasi konsep delegasi (*political appointee*) kekuasaan Presiden dan bukan konsep pemilihan (*election system*) kepala daerah. Secara normatif dikatakan sah menjadi penjabat kepala daerah ketika persyaratan sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk Penjabat Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk Penjabat Bupati dan Walikota terpenuhi serta memiliki kompetensi dan disetujui Presiden untuk Penjabat Gubernur dan oleh Mendagri untuk Penjabat Bupati dan Walikota. Pola penunjukan Penjabat Kepala Daerah harus sesuai regulasi dan mempertimbangkan konteks serta sesuai dengan misi dan program pembangunan yang dicanangkan pemerintah daerah, meskipun pertanggungjawaban Penjabat Kepala Daerah kepada Presiden/Mendagri.

C. Legitimasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022

Salah satu akibat hukum penyelenggaraan pemilu nasional serentak tahun 2024 adalah terkait pengangkatan Pejabat kepala daerah. Pejabat Kepala Daerah adalah pejabat yang diangkat pada jabatan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah.

Pejabat Kepala Daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan dari anggota dewan pada daerah. Adapun mengenai proses pengangkatan Pejabat Bupati/Walikota yaitu, DPRD mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Pejabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan Tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan Surat Keterangan Pangkat dan Surat Keterangan Jabatan terakhir serta biodata calon Pejabat Bupati/Walikota.

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zoelva memandang perlu adanya aturan terkait dengan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah agar memudahkan masyarakat mengontrol kebijakan mereka apakah menguntungkan salah satu pihak atau tidak dalam Pemilu 2024. Selain itu, regulasi yang lebih tegas mengenai sanksi bagi Pejabat Kepala Daerah yang terbukti memihak atau tidak netral dalam proses pemilu. Dengan adanya aturan tersebut, dapat menjadi dasar bagi publik melakukan kontrol terhadap kepala daerah agar netral dalam pemilu dan sekaligus menjadi dasar bagi Badan Pengawas Pemilu, Komisi ASN, atau Kementerian Dalam Negeri dalam menjatuhkan sanksi bagi Pejabat Kepala Daerah yang terbukti tidak netral.⁴⁴

⁴⁴<https://www.kompas.tv/article/281390/mantan-ketua-mk-nilai-perlu-ada-regulasi-soal-pengangkatan-pejabat-kepala-daerah>. Diakses tanggal 1 November 2022

Mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah di atas mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menentukan jabatan struktural ASN yang dapat diisi Anggota TNI/Polri hanya berlaku di sepuluh kementerian/Lembaga, tidak termasuk Pemerintah Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang sebenarnya menjadi pedoman dasar bagi pemerintah dalam menyusun aturan teknis, bertindak untuk memenuhi penyelenggara daerah. Salah satu prasyaratnya adalah sekurang-kurangnya lima tahun pengalaman kerja di bidang pemerintahan sipil dan administrasi bidang pemerintahan daerah yang akan diangkatnya. Apalagi Penjabat Kepala Daerah nantinya akan menjalankan tugas selama dua sampai tiga tahun, sehingga tentu memerlukan hubungan koordinasi dan konsultasi dengan DPRD setempat. Utamanya terkait Pembahasan dan Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, RKPD, dan beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang telah menjadi prioritas Program Legislasi Daerah Daerah.

Pemerintah agar menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dengan mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dan tentunya memperbaiki aturan lama pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan rezim Pilkada serentak nasional.

Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk menetapkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga ada mekanisme dan persyaratan terukur dan jelas bahwa

pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan *good goverment* sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

Selain itu dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah, maka perlu dipertimbangkan pemberian wewenang Pejabat Kepala Daerah dalam masa transisi menjelang Pilkada serentak nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Hal ini dikarenakan Pejabat Kepala Daerah yang ditunjuk memiliki kewenangan penuh sehingga akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah maupun yang definitif.

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah sebagai upaya solutif akan lebih baik jika pemerintah mempertimbangkan penunjukan Pejabat Kepala Daerah harus melalui mekanisme yang demokratis, transparan, dan akuntabel sehingga bisa memiliki legitimasi yang kuat. Tidak hanya itu, Pejabat Kepala Daerah yang ditunjuk tersebut haruslah memiliki kapabilitas dan visi misi yang berkesesuaian dengan program kepala daerah yang digantikan sehingga pelaksanaan pembangunan daerah tetap berlanjut. Hal penting lainnya yang menjadi perhatian ialah kehadiran Pejabat Kepala Daerah saat ini harus dapat menciptakan situasi yang kondusif sampai dengan pemilu serentak 2024 dilaksanakan.

Dari proses pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang telah berlangsung pada bulan Mei 2022 yang lalu, maka terlihat dengan terang benderang bahwa pengangkatan dimaksud merupakan indikator tidak terpenuhinya kriteria dan unsur-unsur yang penting dari prinsip negara hukum dan negara demokrasi termasuk asas legalitas.

B. Arief Sidharta juga memberikan penegasan bahwa ada beberapa prinsip demokrasi, yang penting dipedomani antara lain yaitu.⁴⁵

- a) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- b) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan seharusnya mentaati beberapa prinsip bernegara antara lain yaitu prinsip konstitusionalisme; prinsip negara hukum, negara demokrasi dan otonomi daerah. Prinsip-prinsip tersebut merupakan mutlak ditaati dan di implementasikan, termasuk dalam proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah baik berasal dari ASN maupun dari anggota TNI dan Polri aktif.

Selanjutnya dari aspek asas penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dirumuskan beberapa kriteria yaitu:

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas tertib penyelenggaraan negara;
- 3) asas kepentingan umum;
- 4) asas keterbukaan;
- 5) asas proporsionalitas;
- 6) asas profesionalitas; dan
- 7) asas akuntabilitas.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dijelaskan di atas, tetapi menambah tiga (3) asas baru yaitu;

⁴⁵B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, *Dalam Jentera (Jurnal Hukum) Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, November 2004. hlm.124- 125.

- 1) kepastian hukum;
- 2) tertib penyelenggara negara;
- 3) kepentingan umum;
- 4) keterbukaan;
- 5) proporsionalitas;
- 6) profesionalitas;
- 7) akuntabilitas;
- 8) efisiensi;
- 9) efektivitas; dan
- 10) keadilan.

Ditambahkan lagi dikaji dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu:

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas keseimbangan;
- 3) asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- 4) asas bertindak cermat,
- 5) asas motivasi untuk setiap keputusan,
- 6) asas jangan mencampuradukkan kewenangan,
- 7) asas permainan yang layak,
- 8) asas keadilan atau kewajaran,
- 9) asas menanggapi pengharapan yang wajar,
- 10) asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal,
- 11) asas perlindungan atas pandangan cara hidup pribadi;
- 12) Asas kebijaksanaan; dan
- 13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁴⁶

Serta dikaitkan dengan hukum positif, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) telah dinormakan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam Pasal 10 merumuskan beberapa asas yaitu:

- 1) kepastian hukum;
- 2) kemanfaatan;
- 3) ketidakberpihakan;
- 4) kecermatan;
- 5) tidak menyalahgunakan kewenangan;
- 6) keterbukaan;

⁴⁶SF. Marbun dan Moh. Mahfud M.D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Liberty, Yogyakarta, cet-3, 2004), hlm 59-60.

- 7) kepentingan umum; dan
- 8) pelayanan yang baik.

Ternyata sebagian besar asas-asas tersebut tidak dipedomani dan diabaikan, terutama asas transparansi, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas kecermatan, dan ketidakberpihakan, asas profesionalitas, dan tertib penyelenggaraan negara. Pengabaian dan pengingkaran terhadap asas-asas di atas, berawal dari ketidakpatuhan Pemerintah untuk membentuk Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang secara tegas diamanatkan oleh dan dalam pertimbangan hukum majelis hakim Mahkamah Konstitusi Nomor 67/-PUU/XIX/2022.

Atas dasar beberapa fakta dan peristiwa hukum tersebut maka pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di samping tidak memiliki landasan yuridis operasional berupa Peraturan Pemerintah sehingga meniadakan aspek transparansi, keterbukaan dan akuntabel, juga asas-asas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik diabaikan dan dilanggar, dan akibatnya secara teoritik dan asas perundang-undangan mengalami kecacatan asas. Konsekuensi dari keputusan yang cacat secara asas, dengan sendirinya keputusan pengangkatan tersebut dapat dinyatakan tidak sah melalui permintaan pembatalan kepada Pemerintah dan digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk diuji agar pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dinyatakan tidak sah dan tidak sesuai dengan asas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan pelaksanaan tersebut di samping kebutuhan juga atribut hukum yang wajib dimiliki untuk mengatur hal-hal yang sifatnya yuridis operasional dalam kaitan dengan pengangkatan pejabat Kepala Daerah. Akibatnya, pengangkatan tersebut telah mencederai prinsip negara hukum, asas legalitas dan prinsip demokrasi yang terdapat pada konstitusi khususnya Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 18 UUD NRI tahun 1945 dengan suatu

alasan bahwa pengangkatan tersebut tidak transparan, terbuka dan akuntabel. Juga muncul perbedaan pemahaman tentang posisi dan eksistensi pertimbangan hukum dari sebuah putusan peradilan yang dalam hal ini adalah putusan majelis hakim Mahkamah Konstitusi.

Hal yang tidak kalah pentingnya untuk dikaji dan dianalisis yang terkait dengan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yaitu persoalan terlalu lamanya rentang waktu jabatan Pejabat Kepala Daerah yaitu antara satu sampai dua tahun lebih. Rentang waktu yang cukup lama tersebut berdampak pada persoalan rangkap jabatan.

Rangkap jabatan berpengaruh pada *inefisiensi* dan *inefektifitas* kinerja Pejabat Kepala Daerah baik pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, maupun Pejabat Walikota. Perangkapan jabatan yang cukup lama pasti memiliki dampak-dampak yang luas baik soal produktifitas dan kinerja, maupun masalah waktu dan anggaran. Di samping kinerja sang pejabat tidak fokus dalam menjalankan tugas-tugasnya, di tambah lagi dalam waktu yang bersamaan Indonesia akan menghadapi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten dan Kota tentu intensitas suhu politik dan sosial kemasyarakatan akan mengalami peningkatan eskalasi terutama pada saat menjelang Pemilu berlangsung, sehingga butuh konsentrasi dan antisipasi serta managerial kepemimpinan Pejabat Kepala Daerah yang mumpuni agar mampu mengantisipasi dan menyelesaikan problem yang akan timbul secara cepat, tepat dan akurat.

Rangkap jabatan dengan waktu yang relatif lama pada seorang Pejabat Kepala Daerah juga dapat berpotensi pemborosan anggaran, penyalahgunaan wewenang, bahkan membuka peluang terjadinya perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme atau bentuk-bentuk pelanggaran hukum

lainnya. Potensi dimaksud misalnya ketidakjelasan penggunaan anggaran, Pejabat Kepala Daerah tersebut menggunakan anggaran yang mana. Meskipun di atas kertas dari sisi pertanggungjawaban keuangan dapat saja dipenuhi, namun potensi untuk menyalahgunakan dan melampaui wewenang yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau pihak manapun secara melawan hukum dan dapat merugikan perekonomian dan keuangan negara sangat besar.

Menurut Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, mengatur sebagai berikut;

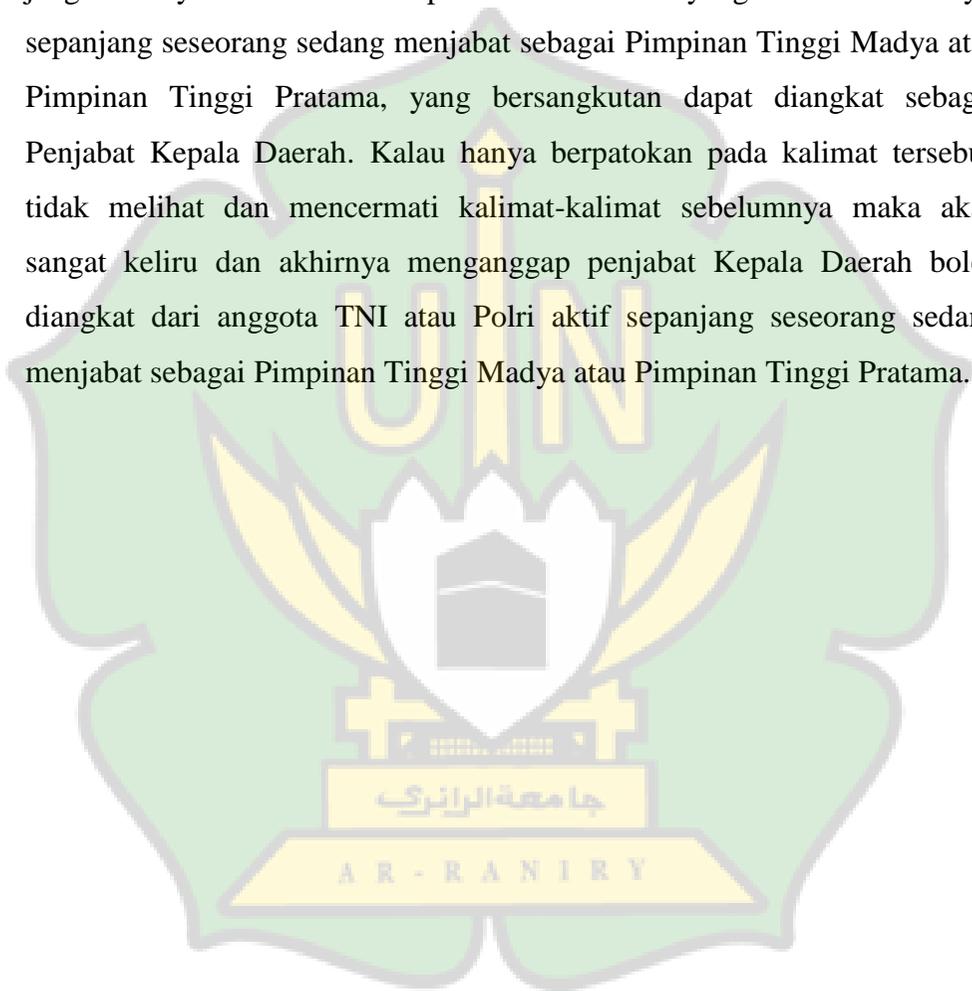
Ayat (10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Ayat (11) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Larangan anggota TNI aktif untuk menduduki jabatan sipil pada dasarnya sebagai konsekuensi dari fungsi dan eksistensinya sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah.

Pertimbangan hukum dari putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 tersebut harus dicermati secara komprehensif dan utuh, agar tidak salah tafsir dan ditarik sesuai dengan kepentingan politik masing-masing pihak, pada prinsipnya MK tetap konsisten berpedoman pada isi ketentuan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Artinya anggota TNI aktif dan

anggota Polri boleh diangkat menjadi pejabat Kepala Daerah asal dengan syarat mengundurkan diri atau pensiun dan sedang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Pimpinan Tinggi Pratama. Oleh karena itu jangan hanya menarik kesimpulan dari uraian yang terakhir. Artinya, sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai Pimpinan Tinggi Madya atau Pimpinan Tinggi Pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai Pejabat Kepala Daerah. Kalau hanya berpatokan pada kalimat tersebut, tidak melihat dan mencermati kalimat-kalimat sebelumnya maka akan sangat keliru dan akhirnya menganggap pejabat Kepala Daerah boleh diangkat dari anggota TNI atau Polri aktif sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai Pimpinan Tinggi Madya atau Pimpinan Tinggi Pratama.



BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, maka dalam bab ini penulis merangkum beberapa konklusi dari analisis yang telah dilakukan, yaitu;

1. Mekanisme pengangkatan Pejabat Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah hak prerogatif presiden, sedangkan penugasan Pejabat Gubernur dan Pejabat Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan pejabat yang mengisi kekosongan posisi kepala daerah akan memimpin sampai terpilihnya kepala daerah pada Pilkada serentak pada 2024. Adapun mengenai proses pengangkatan Pejabat Bupati/Walikota yaitu, DPRD mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Pejabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan Tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan Surat Keterangan Pangkat dan Surat Keterangan Jabatan terakhir serta biodata calon Pejabat Bupati/Walikota.
2. Legitimasi pengangkatan terkait Pejabat Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 bahwa penunjukan Pejabat Kepala Daerah di atas mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menenentukan jabatan struktural ASN yang dapat diisi Anggota TNI/Polri hanya

berlaku di sepuluh kementerian/Lembaga, tidak termasuk Pemerintah Daerah. Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga ada mekanisme dan persyaratan terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan *good government* sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

B. Saran

Sesuai dengan beberapa permasalahan yang ditemui dalam penelitian ini, maka penulis mengajukan beberapa saran yaitu

1. Dalam proses penunjukan pejabat publik khususnya Pejabat Kepala Daerah, hendaknya masyarakat baik melalui DPRD sebagai dewan perwakilan maupun masyarakat secara langsung diberikan ruang partisipasi untuk menjamin hak dan kepentingannya terlebih dalam penunjukan pemimpin daerah yang secara langsung akan berdampak bagi masyarakat daerah.
2. Dalam pengambilan suatu keputusan dan tindakan pemerintahan, hendaknya memperhatikan dan melaksanakan amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini didasari karena sifat final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi, sebagai bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada hukum dan UUD 1945, serta sebagai bentuk penghormatan terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara.
3. Perlu adanya pembentukan aturan pelaksana agar pengangkatan pejabat kepala daerah memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2019).
- Agustinus, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: CV. Alfabeta, 2009).
- Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Sinar Grafika, Malang, 2017).
- Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006).
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya Juz 1-30*, (Jakarta: Departemen Agama, 1984).
- Hanafi Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemberitaan dan Otonomi Daerah*, (PT. Grasindo, Jakarta, 2005),
- Iriawan Soejito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan Dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2009).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi, 2015).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2006)
- Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, Dan Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak dari Pemilihan Kepala Daerah 2018, *Jurnal Hukum Unsulbar: Universitas Sulawesi Barat*, Vol. 1, Nomor 1 Januari 2017.
- Masna Hayati, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah*, (Universitas Riau, 2013).
- Max Boli Sabon. *Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2011.
- Mohd Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011).
- Muhammad Ramadany Mustamin, *Tinjauan Normatif Pemberhentian Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*, (Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021).
- Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Semarang, 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009).
- Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Sirajuddin, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang, Setara Press, 2015).
- Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 2010).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).
- Subhan Mahfud, *Keadilan Hukum dan Kemanusiaan*, (Surabaya: Visipress, 2008).
- Surayin, *Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Bandung: Yrama Widya, 2005).
- Telly Sumbu, Dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010).
- Widya Astuti, *Dinamika Politik Pejabat (Penjabat) Walikota Makassar Tahun 2020*, (Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021).
- Wiwin Alifatul Lestari *Pengangkatan Pejabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori Masalah Mursalah Imam Najamuddin Al-Thufi*, (Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Maulana Malik Ibrahim Malang 2019).
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

Peraturan Perundang-undangan.

Undang Undang Dasar 1945.

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilahan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Lampiran 1 Daftar Riwayat Hidup

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Fifi Handayani
 NIM : 160105114
 Tempat/Tgl. Lahir : Desa Sembilan, 18 Desember 1998
 Jenis Kelamin : Perempuan
 Pekerjaan : Mahasiswi/Pelajar
 Agama : Islam
 Kebangsaan/suku : Indonesia
 No. Hp : 0822 4910 0133
 Email : 160105114@student.ar-raniry.ac.id
 Status : Belum Kawin
 Alamat : Desa Sembilan, Kecamatan Simeulue Barat,
 Kabupaten Simeulue.

Orang Tua

Ayah : Ali Nurdin
 Ibu : Pati Aida
 Alamat : Desa Sembilan, Kecamatan Simeulue Barat,
 Kabupaten Simeulue

Pendidikan

SD/MI : SD Negeri 12 Simeulue Barat
 SMP/MTs : SMP Negeri 4 Simeulue Barat
 SMA/MA : MA Muhammadiyah Sinabang
 Perguruan Tinggi : Banda Aceh, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN
 Ar-Raniry Banda Aceh

Lampiran 2 Surat Keterangan Pembimbing Skripsi

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
 Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
 Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
 Nomor : 4790 /Un.08/FSH/PP.00.9/08/2022

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

Menimbang : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukan pembimbing KKU Skripsi tersebut,
 b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.

Mengingat : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen,
 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi,
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan,
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi,
 6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri,
 7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI,
 8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh,
 9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry,
 10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

M E M U T U S K A N

Menetapkan
 Pertama : Menunjuk Saudara (i) :
 a. Dr. Jamhir, S.Ag., M.Ag.
 b. Nahara Eriyanti, M.H.
 sebagai Pembimbing I
 sebagai Pembimbing II
 untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i).

N a m a : Fifi Handayani
 N I M : 160105114
 Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah
 J u d u l : Pengangkatan Pejabat (PJ) Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Tanpa Aturan Pelaksana (Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022)

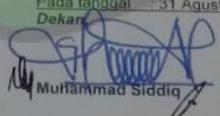
K e d u a : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

K e t i g a : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2022.

K e e m p a t : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Banda Aceh
 Pada tanggal : 31 Agustus 2022
 Dekan


 Muhammad Siddiq

Tembusan :
 1. Rektor UIN Ar-Raniry,
 2. Ketua Prodi HTN,
 3. Mahasiswa yang bersangkutan,
 4. Arsip

Lampiran 3 Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022



SALINAN

PUTUSAN

Nomor 15/PUU-XX/2022

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani S.H., M.H.**
Pekerjaan : Mahasiswa Prog. Doktor Ilmu Hukum
Kewarganegaraan : Warga Negara Indonesia
Alamat : Apart. Gardenia Boulevard Tower B Unit 1112
Jatipadang III, RT. 02/RW. 05 Jatipadang, Pasar
Minggu, Jakarta Selatan.
Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**
2. Nama : **Suzie Alancy Firman, S.H.**
Pekerjaan : Wiraswasta
Kewarganegaraan : Warga Negara Indonesia
Alamat : Flat Benhil IA-IV/9 RT. 004/RW. 009 Bendungan Hilir,
Tanah Abang, Jakarta Pusat.
Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**
3. Nama : **Moch. Sidik**
Pekerjaan : Dosen
Kewarganegaraan : Warga Negara Indonesia