

**PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI UNSUR
PERWIRA TENTARA NASIONAL INDONESIA DAN
PERWIRA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK
TAHUN 2024**

SKRIPSI

diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
gelar Sarjana Hukum (S.H)
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
JEMBER

Oleh:

AGUS RUDYARTA
NIM : 204102030040

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
JUNI 2025**

**PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI UNSUR
PERWIRA TENTARA NASIONAL INDONESIA DAN
PERWIRA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK
TAHUN 2024**

SKRIPSI

diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
gelar Sarjana Hukum (S.H)
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

Agus Rudyarta
NIM : 204102030040

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
JEMBER

Disetujui Pembimbing:



Basuki Kurniawan, M.H.
NIP. 198902052019031006

**PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI UNSUR
PERWIRA TENTARA NASIONAL INDONESIA DAN
PERWIRA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK
TAHUN 2024**

SKRIPSI

telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu
persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Hari : Rabu
Tanggal : 25 Juni 2025

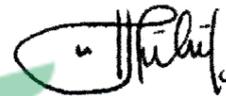
Tim Penguji

Ketua



Fathor Rahman, M. Sy.
NIP. 198406052018011001

Sekretaris



Anjar Aprili Kristanti, M.Pd.
NIP. 199204292019032020

Anggota :

1. Dr. H. Abdul Kholiq Syafaat M.Ag
2. Basuki Kurniawan, M.H.



Menyetujui

Dekan Fakultas Syariah


Dr. Wildani Hefni, M.A.
NIP. 199111072018011004

MOTTO

﴿ وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِن ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ۗ ﴾

“(Ingatlah) ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat, lalu dia melaksanakannya dengan sempurna.” Dia (Allah) berfirman, “Sesungguhnya Aku menjadikan engkau sebagai pemimpin bagi seluruh manusia.” Dia (Ibrahim) berkata, “(Aku mohon juga) dari sebagian keturunanku.” Allah berfirman, “(Doamu Aku kabulkan, tetapi) janji-Ku tidak berlaku bagi orang-orang zalim.” (Q.S Al- Baqarah Ayat [2]: 124).*



*M. Quraish Shihab, *Pesan dan Kesan Keselarasan Al-Qur'an* (Jakarta: Lentera Hati, 2017), 4.

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah segala puji bagi Allah, Tuhan seluruh alam. Saya bersyukur dan berterima kasih dengan rahmat-Nya saya diberi kemudahan dalam setiap langkah saya, sehingga bisa menyelesaikan skripsi ini. Selawat dan salam tetap saya ucapkan kepada Nabi kita Baginda Nabi Muhammad SAW semoga kita mendapatkan syafaat beliau di akhirat. Oleh karena itu, segala rasa syukur saya dan bahagia saya persembahkan skripsi ini kepada :

1. Kedua orang tua, Ayahku (Drs. Sugih Hartoyo) dan Almarhumah Ibuku (Masliha). Saya sangat berterima kasih kepada orang tua saya yang telah merawat, mendidik, dan membesarkan saya. Semoga ayah saya dipanjangkan umurnya sehat roh, jiwa, raga, keturunan, rezekinya. Dan ibu saya diterima amal ibadahnya diampuni dosa-dosanya. Semoga Allah selalu memberi rahmat, ampunan dan syafaat-Nya kepada kedua orang tua saya.
2. Istri saya (Lailatul Istiqomah) yang selalu membantu dan mendukung saya dalam mengerjakan skripsi ini.
3. Kakak pertama saya (Vivin Maria Ayu Susanti) dan suaminya (Agus Hariyanto) Kakak kedua saya (Rahayu Damayanti) yang selalu menyemangati saya dan memotivasi saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Keluarga besar saya yang selalu mendukung dan tak hentinya memberi semangat sehingga penulis sampai pada titik ini.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT karena dengan limpahan rahmat dan karunianya, serta taufik dan hidayahnya saya dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul Pengisian pejabat kepala daerah dari unsur perwira tentara nasional Indonesia dan perwira kepolisian negara republik Indonesia dalam pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024. Selawat serta salam saya sampaikan kepada baginda Nabi Muhammad SAW yang telah memperkenalkan kita kepada pengetahuan. Adapun tugas akhir ini diajukan kepada fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember untuk memenuhi syarat akhir guna memperoleh gelar Sarjana Hukum.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, saya ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu, dalam proses menyusun karya tulis ini, maka dengan hormat saya ucapkan terima kasih :

1. Bapak Prof. Dr. KH. Hefni Zein, S. Ag M.M., Selaku Rektor Universitas Islam Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang telah menyediakan seluruh fasilitas serta memimpin kampus ini hingga kamus ini bisa menjadi lebih baik.
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, M.A., Selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang telah menyediakan berbagai fasilitas umum dan kenyamanan terutama di Fakultas Syariah ini.
3. Ibu Dr. Busriyanti, M.Ag., Selaku Wakil Dekan Fakultas Syariah Bidang Akademik dan Kelembagaan yang selalu memudahkan kami di akademik untuk mengurus proses perlengkapan dokumen untuk skripsi ini.
4. Bapak Martoyo, S.H.I., M.H., Selaku Wakil Dekan Fakultas Syariah Bidang Administrasi umum, perencanaan, dan keuangan yang memudahkan kami dalam mempermudah administrasi di dalam proses perkuliahan.

5. Bapak Dr. Ahmadiono, Selaku Wakil Dekan Fakultas Syariah Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kerja sama yang telah mempermudah di bidang akademik maupun non akademik dalam proses perkuliahan.
6. Bapak Achmad Hasan Basri, M.H., Selaku Ketua Jurusan atau Ketua Program Studi Hukum Tata Negara yang selalu memudahkan kami serta memberikan arahan dalam proses skripsi.
7. Bapak Basuki Kurniawan, M.H., Selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar membimbing Penulis dalam penulisan skripsi. Penulis mengucapkan terima kasih atas kesabaran, tanggung jawab, dan dedikasi yang diberikan dalam membimbing Penulis. Setiap pertemuan, koreksi, ilmu dan saran yang diberikan sangat membantu Penulis untuk mengembangkan pemahaman yang lebih baik tentang topik yang Penulis teliti.
8. Bapak Ahmad Faris Wijdan, S. H., M.H., Selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan serta kemudahan selama proses perkuliahan.
9. Bapak, Ibu Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, yang telah memberikan ilmu serta pengalaman diawali dari semester awal hingga terselesaikannya penelitian ini.
10. Bapak, Ibu Staf TU Fakultas Syariah Universitas Islam Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, yang melayani berbagai administrasi untuk mempermudah Peneliti dalam proses perkuliahan dari awal hingga akhir.
11. Kepada teman saya Akbar, Agung, dan lain-lain yang telah membantu saya dalam proses menyelesaikan skripsi ini.
12. Teman- teman saya HTN 2 yang telah berjuang bersama-sama selama dalam proses belajar pada masa perkuliahan.

Dengan penuh rasa syukur, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang sudah membantu. Meskipun demikian, dalam penulisan skripsi ini masih terdapat kekurangan dan tidak sempurna dalam penulisan. Oleh karena itu, kritik dan saran diharapkan untuk perbaikan ke depannya, dengan harapan skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi orang lain

Jember, 2 Maret 2025

Penulis



ABSTRAK

Agus Rudyarta, 2025: *Pengisian Penjabat Kepala Daerah dari Unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024.*

Kata Kunci : Penjabat Kepala daerah, Perwira, TNI, Polri, Pilkada

Kekosongan jabatan kepala daerah sering kali terjadi akibat berbagai faktor yang mempengaruhi kelangsungan pemerintahan daerah. Salah satu penyebab utama adalah berakhirnya masa jabatan kepala daerah tanpa adanya pemilihan yang segera, yang dapat menyebabkan kekosongan dalam kepemimpinan dikarenakan pemilihan kepala daerah serentak 2024. Pengisian dari unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai Penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri menimbulkan kontroversi. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 201 telah secara jelas mengatur pengisian kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan wali kota, yang seharusnya diisi oleh Penjabat (Pj.) dari jabatan pimpinan madya untuk Pj Gubernur, dan pimpinan pratama untuk Pj. Bupati dan Walikota. Namun, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 yang dijadikan acuan untuk mengisi posisi Penjabat Kepala Daerah.

Fokus Penelitian : 1) Bagaimana latar belakang terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah? 2) Bagaimana mekanisme pengisian dan regulasi pengisian penjabat kepala daerah dari unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia?.

Tujuan Penelitian : 1) Untuk menganalisis latar belakang terjadinya kekosongan kepemimpinan kepala daerah. 2) Untuk menganalisis mekanisme pengisian dan regulasi tentang penjabat kepala daerah dari unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Metode Penelitian : jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal. Pendekatan Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Metode normatif digunakan melalui studi pustaka, dengan pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder. Analisis dilakukan secara sistematis untuk menjawab permasalahan hukum dan menarik kesimpulan secara deduktif.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa: 1) Latar belakang kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi akibat Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024. Berbagai faktor, seperti berakhirnya masa jabatan, pemberhentian, dan dinamika politik, berkontribusi pada situasi ini. Kekosongan Jabatan ini dalam masalah atau masalah mursal dapat dijadikan sebagai legislasi hukum mengandung unsur; masalah hakiki, kepentingan umum, dan tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah. 2) Mekanisme Pengisian penjabat kepala daerah di Indonesia dilakukan melalui mekanisme yang jelas: penjabat gubernur diusulkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan ditetapkan oleh presiden, sementara penjabat bupati dan wali kota diusulkan oleh gubernur dan ditentukan oleh Kemendagri. Perwira TNI dan Polri yang masih aktif tidak diperbolehkan menjabat sebagai penjabat kepala daerah karena jabatan tersebut bersifat sipil dan politis. Pengisian posisi ini harus merujuk pada Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya untuk jabatan pimpinan tinggi madya bagi gubernur dan pimpinan tinggi pratama bagi bupati dan wali kota. Regulasi yang mengatur sesuai dengan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 dan undang-undang No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-undang No. 20 Tahun 2023 Tentang ASN.

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Penelitian.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Definisi Istilah.....	15
F. Sistematika Pembahasan	20
BAB II KAJIAN PUSTAKA	22
A. Penelitian Terdahulu	22
B. Kajian Teoretis Dan Konseptual	33
1. Kerangka Teoretis	33
2. Kerangka Konseptual	50

BAB III METODE PENELITIAN	71
A. Jenis dan Sumber Hukum.....	71
B. Pendekatan Penelitian Hukum	73
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	74
D. Seleksi Bahan Hukum	75
E. Pengolahan Bahan Hukum.....	76
F. Penyimpulan.....	76
BAB IV PEMBAHASAN.....	78
A. Latar Belakang Kekosongan Jabatan Kepala Daerah	78
B. Mekanisme Pengisian Regulasi Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Perwira Tentara Negara Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	96
BAB V PENUTUP.....	120
A. Kesimpulan	120
B. Saran.....	121
DAFTAR PUSTAKA	123

DATAR TABEL

Tabel 2.1 Tabel Perbandingan Penelitian Terdahulu	30
Tabel 4.1 Tabel Penjabat Kepala Daerah Dari Perwira TNI Dan Polri	103



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang demokrasi. Ada beberapa pengertian tentang negara di antaranya yaitu "Negara adalah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan mengatur sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban menyejahterakan, melindungi, dan mencerdaskan kehidupan bangsa".¹ Selain itu, banyak ditemui pendapat para ahli terkait pengertian negara di antaranya yaitu John Locke dan Rousseau, negara merupakan suatu badan atau organisasi hasil dari perjanjian masyarakat; Miriam Budiardjo, negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang dapat memaksakan kekuasaannya terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama.²

Terkait dengan hukum dapat dilihat dari pendapat Mochtar Kusumaatmadja yaitu "Hukum tidak hanya kompleks kaidah dan asas yang mengatur, tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu adalah kenyataan".³ Pengertiannya negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya didasarkan pada hukum dan aturan yang berlaku secara mutlak. Tujuan negara

¹ Beni Ahmad Saebani dan Javid Zia Haqiq, *Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), 14.

² Dewi Haryanti dan Oksep Adhayanto, *Hukum Pemilu dan Pilkada Langsung (Tinjauan Hukum dan Teori)*, (Yogyakarta: Deepublish Digital), 15.

³ Mochtar Kusumaatmadja, "Pengembangan Hukum Filsafat Nasional", *Jurnal Pro Justitia* Th XV No. 1 (1997), 3-11. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

hukum adalah untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat.

Indonesia selain negara hukum juga adalah negara demokrasi. Negara hukum dan demokrasi adalah konsep kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin.⁴ Adapun sistem Politik Demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁵ Demokrasi pemilihan harus melibatkan rakyat karena unsur penting demokrasi adalah rakyat.

Salah satu penyelenggaraan pemerintahan adalah pemilihan kepala daerah (Pilkada). Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) adalah pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh masyarakat setempat Pilkada secara langsung sangat erat kaitannya dengan demokrasi di mana kedaulatan terletak ditangan rakyat. Dalam konstitusi dasar negara (Undang-undang Dasar 1945) ditegaskan bahwa kedaulatan terletak ditangan rakyat. Karenanya rakyat sumber utama legitimasi politik. Konsep kedaulatan rakyat memang sudah sangat klasik.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000), 19.

⁵ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), 70.

Namun demikian, konsep tersebut masih terus menghiasi spektrum peradaban manusia di belahan dunia. Secara harfiah, kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat. Negara yang menempatkan “kekuasaan tertinggi” pada rakyat disebut Negara demokrasi (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Demokrasi sendiri mensyaratkan sukses kepemimpinan melalui Pilkada secara teratur, selain itu Pilkada juga menjadi sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan memilih penjabat kepala daerah untuk masing-masing daerah. Tujuan Pilkada dasarnya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, di samping terpilihnya penjabat politik secara sah dan damai, sedangkan pengawasan adalah untuk melihat kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan sehingga tujuan tercapai. Dengan demikian, Pilkada yang merupakan salah satu indikator demokrasi perlu diawasi agar tujuannya tercapai.⁶ Pilkada adalah proses penyelenggaraan pemerintah yang bertujuan agar kedaulatan rakyat berjalan sesuai berdasarkan dengan demokrasi

Sistem Politik yang demokratis memiliki ciri-ciri yaitu adanya partisipasi politik yang luas dan otonom, terwujudnya kompetisi politik yang sehat dan adil, adanya suksesi atau sirkulasi yang berkala terkelola, adanya Monitoring kontrol, serta pengawasan terhadap kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi, dan militer) secara efektif, dan adanya tata krama, nilai, norma yang disepakati bersama.⁷ Di Indonesia ada demokrasi

⁶ Dede Sri Kartini, “Demokrasi dan Pengawasan Pemilu,” *Journal of Governance*, Volume 2, No.2 (Desember 2017): 155. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi dan Civil Society*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 37-38.

Pancasila yaitu demokrasi, kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial.⁸ Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) terdapat nilai-nilai Pancasila. Dasar Konstitusional Pilkada diatur di dalam Pasal 18 (4) UUD 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala pemerintahan Daerah Provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis”.⁹ Pasal ini sesungguhnya telah mengakomodir model Pilkada, baik secara langsung maupun tidak secara langsung, dan dipandang kedua model tersebut berkesesuaian dengan ke-4 Pancasila.¹⁰ Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan bermakna demokrasi perwakilan di mana demokrasi tertinggi ditangan rakyat yang berarti dalam Pilkada rakyat ikut langsung dalam pemilihannya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia upaya pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung atau telah dilakukan sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4)

⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, 43.

⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 18 Ayat (4).

¹⁰ Wahyu Widodo, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-nilai Pancasila,” *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume V No. 1 (Januari 2015): 680. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

UUD 1945.¹¹ Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, pada tahun 2014 telah diatur dengan undang-undang tersendiri yang diatur dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Namun undang-undang ini tidak dapat dijalankan karena adanya penolakan secara luas oleh rakyat yang tidak menerima mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung melalui Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang mana pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Selanjutnya perpu tersebut ditetapkan sebagai undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-undang tersebut menggunakan istilah pemilihan bukan pemilihan umum.¹² Hal tersebut menunjukkan bahwa seharusnya Komisi Pemilihan Umum bukan lagi sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, namun tetap memiliki peran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berupa penerima pertanggung jawaban yang disampaikan oleh penyelenggara pemilihan.

Pemilihan Kepala Daerah serentak merupakan amanat dari Undang-undang Nomor Tahun 2017 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, memiliki dampak pada kepemimpinan di daerah Baik itu Gubernur, Bupati maupun Walikota terkait dengan masa jabatan. Pergantian Kepemimpinan di daerah sebelum habisnya masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di mana Kepala Daerah yang terpilih secara demokratis

¹¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), 53.

¹² Dewi Haryanti dan Oksep Adhayanto, *Hukum Pemilu dan Pilkada Langsung (Tinjauan Hukum dan Teori)*, (Yogyakarta: Deepublish Digital), 7.

dapat diganti baik itu sebagai Pelaksana Harian (Plh), Pelaksana Tugas (Plt), Pejabat Sementara (Pjs) dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Bertepatan Bulan Mei 2022 merupakan awal dimulai pengisian penjabat Kepala Daerah di seluruh Indonesia yang terdiri dari 5 Gubernur, 37 Bupati, dan 6 Wali Kota, termasuk di dalamnya Wali Kota Pekanbaru dan Bupati Kampar. Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang akan diangkat pada 2022 ini adalah untuk 101 daerah dan pada 2023 untuk 271 Daerah.¹³ Dengan demikian, jumlah ini setengah dari total jumlah Provinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XVII/2022 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. Dalam kaitan ini pula Mahkamah dapat memahami istilah yang para Pemohon gunakan dalam menguraikan alasan-alasan permohonan (posita) dengan menggunakan istilah “pejabat ASN”, padahal yang dimaksud adalah jabatan ASN. Lebih lanjut, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan “Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN dan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari

¹³ Rishmayani dan Aprinelita, “*Tinjauan Yuridis Penjabat Kepala Daerah dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024*”, *Kodifikasi*, Volume 5 No. 1 (2023), 17. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

prajurit TNI dan anggota Polri dilaksanakan pada Instansi 51 Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁴

Indonesia telah melaksanakan Pilkada yang dilakukan secara serentak. Diresmikan oleh KPU pada April 2015, Pilkada serentak akan dilakukan dalam tiga gelombang. Gelombang pertama, 9 Desember 2015, ditujukan bagi kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dijadwalkan pada Februari 2016 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan tahun 2017. Sementara gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018, ditujukan bagi kepala daerah yang akhir masa jabatannya jatuh pada 2018 dan 2019. Pilkada serentak gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk memilih kembali kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Gelombang kelima Pilkada adalah tahun 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2024 untuk kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018.¹⁵ Berdasarkan tahapan ini ke depannya Pilkada serentak secara nasional diharapkan dapat dilaksanakan pada 2024.

Pengisian pejabat kepala daerah yang diisi oleh Aparatur Sipil Negara dan Perwira TNI dan Perwira Polri. Pengisian pejabat dalam pemilihan kepala daerah tahun 2024 terdapat 272 daerah yang mengalami kekosongan

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XVII/2022.

¹⁵ Syafruddin dan Siti Hasannah, "Analisis Dampak Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024", *Journal of Government and Politics*, Volume 4 No. 5 (Desember 2022), 255. <https://doi.org/10.31764/jgop.v4i2.11825>.

jabatan kepala daerah. TNI dan Polri yang mengisinya adalah 6 pejabat kepala daerah dan dari ASN adalah 266 pejabat kepala daerah. Pejabat kepala daerah dari perwira TNI dan Polri contohnya yaitu Komisaris Jenderal Polisi Paulus Waterpauw dilantik sebagai pejabat gubernur Papua Barat pada tahun 2022, Brigjen Andi Chandra As'aduddin dilantik sebagai pejabat Bupati Seram Bagian Barat pada tahun 2022, Mayjen Hasanuddin dilantik sebagai pejabat Gubernur Nusa Tenggara Barat pada tahun 2018, Komjen Pol Andap Budhi dilantik sebagai pejabat Gubernur Sulawesi Tenggara tahun 2024, Irjen Pol Sang Made Mahendra Jaya dilantik sebagai pejabat Gubernur Bali tahun 2023.

Penjabat kepala daerah juga diatur di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur yaitu bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota, Pemerintah menunjuk Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dilantiknya gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, wali kota dan/atau wakil wali kota definitif.¹⁶ Menteri dalam negeri merupakan menteri yang memiliki kewenangan untuk menunjuk pejabat kepala daerah untuk penjabat bupati dan wali kota sedangkan kewenangan penunjukan penjabat gubernur berada di tangan presiden.

¹⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati, Wali Kota, BN. 2023/No. 310.

Penjabat Gubernur akan diisi oleh ASN dengan pangkat minimal pimpinan tinggi madya atau setara eselon I, atau setara Jenderal Bintang Dua untuk TNI/Polri. Penjabat bupati atau wali kota di kabupaten dan kota akan diisi oleh ASN dengan pangkat pimpinan tinggi pratama atau setingkat eselon II, atau setara Jenderal Bintang Satu untuk TNI/Polri. Jabatan kepala daerah yang seharusnya dapat dijabat oleh orang secara bebas atau non-ASN, untuk kalangan ASN. Hal ini tentu berbanding terbalik dengan pengisian penjabat kepala daerah definitif di mana seorang ASN tidak dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau harus mundur dari statusnya sebagai ASN terlebih dahulu apabila ingin maju sebagai calon kepala daerah. Hal ini tidak lepas karena dalam proses pengisian penjabat kepala daerah secara definitif, kedudukan jabatan kepala daerah diposisikan sebagai jabatan politis sedangkan dalam penunjukan penjabat kepala daerah maka kedudukan jabatan kepala daerah diposisikan sebagai jabatan karier.¹⁷

Undang-undang yang mengatur TNI tentang jabatan sipil di Pasal 47 Ayat 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.¹⁸

Undang-undang yang mengatur Polri di pasal 28 Ayat 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri dari dinas

¹⁷ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, (Depok: Rajawali Pers, 2022), 65.

¹⁸ Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 47 ayat (1), LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

kepolisian.¹⁹ Penjabat kepala daerah yang berasal dari TNI dan Polri yang aktif harus mengundurkan diri dari jabatan TNI dan Polri karena tidak sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan pada hukum Islam Penunjukan Penjabat kepala daerah dari Perwira TNI dan Polri merupakan hal baik karena untuk kemaslahatan bersama karena dampak kekosongan penjabat kepala daerah. Konsep maslahat dalam hukum Islam telah ada beriringan dengan pertumbuhan syariatnya. Maslahat mengemukakan dalam perdebatan penetapan hukum sejak Rasulullah Saw wafat, terutama dipraktikkan oleh Umar ibn al-Khaththab. Imam al-Haramayn al-Juwayni kemudian memperkenalkan secara keilmuan dalam ranah ushul fiqh pada abad ke-4 sebagai pertimbangan hukum yang harus diperhatikan. Teori maslahat dalam kajian ushul fiqh sejak abad ke-13 bersamaan dengan upaya kebangkitan kembali peradaban Islam dan kuatnya interaksi hukum Islam dengan peradaban lain.²⁰

Pemikiran tentang maslahat begitu beragam mulai dari Umar Umar ibn al-Khaththab, Imam al-Haramayn al-Juwayni, al-Ghazali, al-Syathibi, al-Thufi sampai Thahir ibn Asyur. Maslahat juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Apabila dikatakan bahwa perdagangan itu suatu kemaslahatan dan menuntut ilmu itu suatu kemaslahatan, maka hal tersebut berarti bahwa perdagangan dan menuntut ilmu itu penyebab diperolehnya

¹⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat (3), LN 2002/No. 2, TLN No. 4168.

²⁰ Ahmad Hafidh, *Meretas Nalar Syariah: Konfigurasi Pergulatan Akal dalam Pengkajian Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2011), 173.

manfaat lahir-batin.²¹ Penunjukan penjabat kepala daerah tersebut karena memiliki kemanfaatan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, Sebagaimana firman Allah dalam AL-Qur'an Surat Al-Maidah Ayat ke-15:

يَا أَهْلَ الْكِتَابِ قَدْ جَاءَكُمْ رَسُولُنَا يُبَيِّنُ لَكُمْ كَثِيرًا مِمَّا كُنْتُمْ تُخْفُونَ مِنَ الْكِتَابِ وَيَعْفُو عَنْ كَثِيرٍ قَدْ جَاءَكُمْ مِنَ اللَّهِ نُورٌ
وَكِتَابٌ مُبِينٌ

Artinya: "Dengan Kitab itulah Allah memberi petunjuk kepada orang yang mengikuti keridha-Nya ke jalan keselamatan, dan (dengan kitab itu pula) Allah mengeluarkan orang itu dari gelap gulita kepada cahaya dengan izin-Nya, dan menunjukkan ke jalan yang lurus"(QS. Al-Maidah [5]: 15).

Al-Qur'an yang menjadi sumber pertama dari tasyri' islami meliputi segala ushul dan qawaid yang diperlukan untuk segala undang-undang aturan. Di dalam al-Qur'an terdapat banyak hukum global mengarah kepada maqasid al-syari'ah dan memberi kesempatan kepada para mujtahid yang memiliki kemampuan untuk beristinbat pada perkara-perkara yang tidak ada nashnya pada setiap masa dan tempat. Merupakan rahasia kekekalan syariat, keuniversalan kaidah-kaidah umum dan tujuan-tujuannya ketika terjadi permasalahan-permasalahan di tengah masyarakat.²²

Al-Qur'an menjelaskan bahwa manusia: wajib berlaku adil, wajib bermusyawarah, wajib memelihara hak, wajib menolak kemelaratan, wajib menunaikan amanah, wajib berpegang dalam urusan-urusan penting kepada

²¹ Ahmad Hafidh, *Meretas Nalar Syariah: Konfigurasi Pergulatan Akal dalam Pengkajian Hukum Islam*, 174.

²² Muhammad Sayyid Yusuf, *Manhaj Al-Qur'an Fi Islah Al-Mujtama*, (Kairo: Dar as-Salam, 2002), 18.

orang-orang ahli dan lain-lain prinsip umum yang dibutuhkan untuk kemaslahatan manusia serta kebahagiaannya.²³ Dalam Al-Qur'an menentukan aturan undang-undang baru karena untuk kepentingan kemaslahatan manusia serta kebahagiaannya dari pemikiran untuk mengatasi permasalahan-permasalahan sosial di tengah masyarakat.

Penelitian tentang Pengisian kekosongan pejabat kepala daerah diisi oleh Perwira TNI dan Perwira Polri yang mencalonkan diri sebagai pejabat karena kekurangan ASN dari Manajemen ASN pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024. Kemendagri memiliki wacana menjadikan Perwira TNI dan Perwira Polri sebagai pejabat kepala daerah. Pengisian dari unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai Pejabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri menimbulkan kontroversi. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 201 telah secara jelas mengatur pengisian kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan wali kota, yang seharusnya diisi oleh Pejabat (Pj.) dari jabatan pimpinan madya untuk Pj. Gubernur, dan pimpinan pratama untuk Pj. Bupati dan Walikota. Namun, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 yang dijadikan acuan untuk mengisi posisi Pejabat Kepala Daerah Dari Perwira TNI dan Perwira Polri. Dari latar belakang di atas, maka Penelitian ini berjudul "Pengisian Pejabat Kepala Daerah Dari Unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan

²³ Abbas, *Maslahat dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, Jurnal Hukum Diktum Volume 13 No. 1, (Januari 2015), 2. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024”.

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana latar belakang terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah?
2. Bagaimana mekanisme pengisian dan regulasi pengisian pejabat kepala daerah dari unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis latar belakang kekosongan kepemimpinan pejabat kepala daerah .
2. Untuk menganalisis mekanisme pengisian dan regulasi tentang pejabat kepala daerah dari unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Secara umum terdapat 2 (dua) manfaat dalam penelitian ini, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat serta menambah khazanah keilmuan mengenai pejabat kepala daerah dari unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Indonesia dalam pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024.
 - b. Penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat kepada pembaca dan menambah khazanah keilmuan khususnya dalam Analisa yang melatar belakangi dan regulasi pejabat kepala daerah dari unsur

Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pemilihan kepala daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi persyaratan dalam menyelesaikan tugas akhir untuk mendapatkan gelar Sarjana Strata Satu (S1) sekaligus sebagai pengalaman bagi peneliti mencari jawaban persoalan hukum yang terjadi.

b. Bagi UIN KHAS Jember

Hasil penelitian yang dikerjakan diharap dapat menambah khazanah keilmuan di kampus Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang nantinya dapat dikembangkan oleh mahasiswa khususnya mahasiswa fakultas syariah.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan memberi pemahaman masyarakat umum tentang kekosongan kekuasaan pejabat kepala daerah yang diisi dari unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia.

d. Bagi Pemerintah

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi yang berguna bagi pemerintah dalam mengatasi pengisian pejabat kepala

daerah yang diisi dari unsur Perwira Tentara Republik Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia.

E. Definisi Istilah

Definisi istilah merupakan penjelasan dari judul yang diangkat peneliti agar memberikan penjelasan yang mudah dipahami dan tidak menimbulkan-menimbulkan pengertian banyak tafsir dari pembaca, dalam penelitian dikemukakan beberapa definisi istilah sebagai berikut:

1. Penjabat Kepala Daerah

Menurut definisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penjabat ialah pemegang jabatan orang lain untuk sementara.²⁴ Menurut definisi Kamus Bahasa Indonesia (KBBI), kepala daerah adalah orang yang mengepalai suatu daerah (misalnya gubernur untuk daerah tingkat I dan bupati untuk daerah tingkat II).²⁵ Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Pasal 1 Ayat (3) menegaskan “Pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.²⁶

Penjabat kepala daerah merupakan individu yang sementara memegang jabatan sebagai pemimpin pemerintahan daerah, baik itu gubernur untuk daerah tingkat I maupun bupati untuk daerah tingkat II.

²⁴ Penjabat. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penjabat> 26 September 2024.

²⁵ Kepala daerah. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kepala%20daerah> 26 September 2024.

²⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, Pasal 1 Ayat (3), LN.2016/No. 243, TLN No. 5586.

Dalam konteks Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014, kepala daerah memiliki peran penting sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan daerah otonom. Dengan demikian, pejabat kepala daerah memainkan peranan krusial dalam menjaga keberlangsungan dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal, meskipun mereka hanya bertugas untuk jangka waktu tertentu.

2. Perwira

Menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), perwira adalah anggota tentara yang berpangkat di atas bintangara (yaitu dari letnan ke atas); opsir (dalam ketentaraan).²⁷ Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 30 Ayat (1) Menegaskan “Perwira dibentuk melalui Pendidikan pertama perwira bagi yang berasal langsung dari masyarakat: Akademi TNI, dengan masukan dari Sekolah Lanjutan Tingkat Atas; dan Sekolah Perwira, dengan masukan dari Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau Perguruan Tinggi. Pendidikan pembentukan perwira yang berasal dari prajurit golongan bintangara”.²⁸

Perwira dalam konteks ketentaraan di Indonesia merupakan anggota yang berpangkat di atas bintangara, sesuai dengan definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004, perwira dibentuk melalui

²⁷ Perwira. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perwira> 26 September 2024.

²⁸ Setneg, UU No. 34 Tahun 2004, Pasal 30 Ayat (1), LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

pendidikan yang terstruktur, yaitu melalui Akademi TNI bagi yang berasal dari masyarakat serta Sekolah Perwira untuk prajurit yang sudah berpengalaman di golongan bintang. Pendidikan ini memastikan bahwa perwira memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dalam struktur militer.

3. Tentara Nasional Indonesia

Menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) TNI (Tentara Nasional Indonesia) adalah yang terdiri dari angkatan darat, laut, dan udara adalah organisasi kemiliteran Republik Indonesia.²⁹ Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 7 Ayat (1) Menegaskan “Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan rakyat, mempertahankan keutuhan NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara”.³⁰

TNI (Tentara Nasional Indonesia) adalah organisasi militer yang terdiri dari angkatan darat, laut, dan udara. Tugas utama TNI adalah menjaga kedaulatan rakyat dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025, TNI melindungi bangsa dan tanah air dari ancaman, sehingga berperan penting dalam menjaga keamanan dan stabilitas nasional.

²⁹ TNI. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tni> 26 September 2024.

³⁰ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 7 Ayat (1), LN 2025/No.35, TLN No. 7104.

4. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia, arti kata Polri adalah suatu badan yang bertugas memelihara keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum), merupakan suatu anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban).³¹ Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 2 menegaskan “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintah di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”.³²

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan pegawai negeri yang bertugas untuk memelihara keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum. Berdasarkan definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, Polri memiliki peran penting sebagai badan pemerintah yang tidak hanya bertugas menangkap pelanggar hukum, tetapi juga menjalankan fungsi penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, Polri berperan sebagai garda terdepan dalam menjaga stabilitas sosial dan memastikan kesejahteraan masyarakat.

³¹ Polri. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/polri> 26 September 2024.

³² Setneg, UU No. 2 Tahun 2002, Pasal 2, LN 2002/No. 2, TLN No. 4168.

5. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Serentak adalah bersama-sama melakukan sesuatu.³³ Menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pemilihan Kepala Daerah adalah pemilihan daerah untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang terdiri atas daerah pemilihan tingkat I dan daerah pemilihan tingkat II.³⁴ Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang Pasal 1 Ayat (1) menegaskan “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.³⁵

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan suatu proses demokrasi yang dilaksanakan secara serentak untuk memilih pemimpin daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berdasarkan definisi dalam KBBI, Pilkada adalah pemilihan yang melibatkan masyarakat dalam memilih wakil mereka di tingkat daerah. Undang-undang Republik

³³ Serentak. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/serentak> 28 September 2024.

³⁴ Pemilihan Kepala Daerah. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pilkada> di akses 28 September 2024.

³⁵ Sekretariat Negara Republik Indonesia, 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, Pasal 1 Ayat (1), LN 2015/No. 31, TLN No. 5661.

Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 menegaskan bahwa pelaksanaan Pilkada adalah wujud kedaulatan rakyat, yang dilakukan secara langsung dan demokratis di provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan demikian, Pilkada tidak hanya sekedar proses pemilihan, tetapi juga merupakan manifestasi dari partisipasi aktif masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan daerah.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai penulisan skripsi, diperlukan sistematika pembahasan yang jelas. Sistematika ini bertujuan untuk mempermudah pemahaman penelitian secara keseluruhan, mulai dari awal hingga akhir pada penelitian ini. Adapun pada pembahasan ini yaitu:

BAB I PENDAHULUAN Bagian ini menyajikan konteks yang melandasi pentingnya topik yang dibahas. Selain itu, rumusan masalah dijabarkan untuk memfokuskan penelitian pada aspek-aspek spesifik. Tujuan penelitian juga diuraikan, berikut manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian. Lebih lanjut, definisi istilah yang digunakan dan sistematika penulisan dijelaskan untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai kerangka penelitian ini kepada pembaca.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA Di dalam bab ini, membahas penelitian-penelitian sebelumnya yang relevan serta kajian teori yang dapat memberikan sudut pandang lebih dalam terhadap permasalahan yang berkaitan dengan pengisian pejabat kepala daerah dari unsur perwira TNI dan

Polri pada pemilihan kepala daerah tahun 2024. Tinjauan pustaka ini bertujuan memberikan landasan teoritis dan konseptual bagi penelitian yang dilakukan.

BAB III METODE PENELITIAN bagian ini menjelaskan mengenai jenis dan pendekatan yang digunakan saat penelitian, serta subjek dan objek yang menjadi fokus penelitian. Selain itu, akan diuraikan mengenai jenis bahan hukum yang dianalisis, teknik pengumpulan data, serta metode analisis yang diterapkan pada tahap-tahapan penelitian juga dijelaskan gambaran mengenai tentang penelitian yang dilakukan.

BAB IV PENYAJIAN BAHAN DAN ANALISIS Bagian ini menjelaskan latar belakang yang mendasari pentingnya topik yang dibahas. Selain itu, rumusan masalah dipaparkan untuk memfokuskan penelitian pada aspek-aspek tertentu. Tujuan penelitian juga dijelaskan, bersama dengan manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian. Lebih lanjut, definisi istilah yang digunakan dan sistematika penulisan diuraikan untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai kerangka penelitian ini kepada pembaca.

BAB V PENUTUP Bab penutup ini menyajikan rangkuman temuan penelitian dan rekomendasi terkait. Kesimpulan akan meringkas poin-poin utama penelitian, menjelaskan hubungan antara hasil dan fokus penelitian, serta memberikan gambaran yang jelas dan ringkas mengenai temuan penelitian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Secara umum pembahasan tentang penjabat dari unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pemilihan kepala daerah telah banyak dikaji bagi peneliti dari peneliti berbagai lintas disiplin ilmu. Namun karena tidak sesuai dengan regulasi yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah serentak dari unsur Perwira TNI dan Perwira Polri menarik sejumlah kalangan termasuk para praktisi hukum dan akademisi untuk meneliti lebih lanjut untuk mengenai permasalahan ini. Berikut ini beberapa penelitian yang telah dilakukan terkait permasalahan tersebut:

1. Dadan Ramdani, tahun 2022, Universitas Islam Indonesia, Fakultas hukum, judul Tesis “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional 2024”. Isu Hukum: Kekosongan penjabat kepala daerah menimbulkan permasalahan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Tujuan Penelitian: (1) Mengetahui dan menganalisis penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 dalam tinjauan teori demokrasi (2) Mengetahui dan menganalisis kesesuaian penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 (3) Merumuskan konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia. Metode

Penelitian dan Pendekatan Penelitian: Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*case Approach*), perundang-undangan (*Statute Approach*) dan konseptual. Hasil Penelitian: Pertama, penunjukan pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena lemahnya legitimasi masyarakat daerah, lemahnya pengawasan dan kontrol DPRD serta masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD maupun kepada masyarakat daerah. Kedua, penunjukan pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-IX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 karena mengabaikan amanat putusan berupa pembentukan aturan pelaksanaan Pasal 201 UU 10/2016 dan larangan TNI dan Polri aktif menjabat sebagai pejabat. Ketiga, konsep ideal penunjukan pejabat adalah melalui pelibatan DPRD dan unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik dan dibentuknya aturan pelaksanaan Pasal 201 UU No.10/2016.³⁶ Persamaan Penelitian adalah sama-sama membahas mengenai pengisian atau penunjukan pejabat kepala daerah. Perbedaan Penelitian: Penelitian ini mengkaji tentang penunjukan kepala daerah pada masa transisi pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi. Penelitian ini juga mengkaji Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, juga mengkaji konsep ideal penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia.

³⁶ Dadan Ramdani, “*Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional 2024*” (Tesis Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2022).

2. Hesti Nurani, tahun 2023, Universitas Islam Negeri K.H Abdurrahman Wahid Pekalongan, Fakultas syariah, judul Skripsi “Disharmonisasi Norma Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif Pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024”. Isu Hukum: Pilkada serentak pada tahun 2024 dan penundaan Pilkada dari tahun 2022 mengakibatkan kekosongan jabatan khususnya jabatan sebagai kepala daerah di Indonesia. Kekosongan posisi Kepala Daerah, Pilkada 2024 juga memicu isu lain seperti ditunjuknya Perwira TNI/Polri yang masih aktif untuk menjadi Kepala Daerah. Tujuan Penelitian: (1) Mengetahui disharmonisasi norma penunjukan penjabat kepala daerah dari unsur TNI aktif (2) Mengetahui implikasi hukum penjabat kepala daerah dari unsur TNI. Metode Penelitian dan Pendekatan Penelitian: Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Perbandingan Hukum. Hasil Penelitian: menunjukkan adanya disharmonisasi norma proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam tatanan praktik, karena aturan tersebut tidak mengatur secara rinci terkait partisipasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Adapun implikasi hukum penunjukan prajurit TNI aktif merupakan pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan, penyalahgunaan kekuasaan, menjadikan ketidakpastian hukum dan tidak mematuhi peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi.³⁷ Persamaan Penelitian adalah sama-

³⁷ Hesti Nurani “*Disharmonisasi Norma Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Unsur*

sama membahas mengenai penunjukan atau pengisian pejabat kepala daerah. Perbedaan Penelitian: penelitian ini berfokus pada proses penunjukan pejabat kepala daerah yang mengakibatkan disharmonisasi norma dalam tatanan praktik, juga mengkaji implikasi hukum penunjukan prajurit TNI aktif yang menjadi pejabat kepala daerah merupakan pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan.

3. Faizal Agung Firzatullah, tahun 2023, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum, judul Skripsi “Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai pejabat Bupati Seram Bagian Barat)”.
Isu Hukum: penunjukan pejabat kepala daerah Seram Bagian Barat Jenderal Andi Chandra As’aduddin. Tujuan Penelitian: (1) Untuk mengetahui apakah penunjukan Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai Pejabat Bupati Seram Bagian Seram Barat sah menurut hukum (2) Untuk mengetahui apakah penunjukan Pejabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif sesuai dengan teori demokrasi. Metode Penelitian dan Pendekatan Penelitian: Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan filosofis. Hasil Penelitian: penunjukan Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai Pejabat Kepala Daerah Seram Bagian Barat dapat dikatakan sebagai tindakan sewenang-wenang karena melanggar Pasal 39 UU TNI dan yang diperkuat oleh putusan MK Nomor 15/PUU-

XX/2022 yang pada intinya melarang TNI aktif menduduki jabatan sipil, dan apabila hendak menduduki jabatan sipil maka harus mengundurkan diri atau pensiun sebagai TNI aktif.³⁸ Persamaan Penelitian sama-sama membahas tentang penunjukan atau pengisian pejabat kepala daerah. Perbedaan Penelitian: Penelitian ini berfokus pada Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai pejabat Bupati Seram Bagian Barat Provinsi Maluku melalui Mendagri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Pejabat Bupati Seram Bagian Barat jelas adalah suatu kesalahan, serta juga mengkaji pemisahan TNI dari urusan politik praktis adalah karena alasan prinsip yaitu demokrasi, di dalam Pasal 39 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI juga tegas melarang prajurit TNI untuk menduduki jabatan sipil dan politik praktis.

4. Rahmanda Yudha Utama Suherman, tahun 2023, Universitas Islam Negeri Salatiga, Fakultas Syariah, judul Skripsi “Analisis Yuridis Pengangkatan Perwira TNI Aktif Menjadi Pejabat Bupati”. Isu Hukum: Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) dalam Surat Keputusan MENDAGRI Nomor:131.81-1164 telah melantik Pejabat Bupati Seram Bagian Barat dan beberapa Pejabat Bupati Maluku yang lainnya, di mana Pejabat Bupati Seram Bagian Barat merupakan Anggota TNI Aktif dengan Jabatan Kepala BIN Daerah. Tujuan Penelitian: (1) Untuk mengetahui argumentasi KEMENDAGRI dalam pengangkatan perwira TNI aktif menjadi pejabat

³⁸ Faizal Agung Firzatullah “*Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai pejabat Bupati Seram Bagian Barat)*” (Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2023).

bupati (2) Untuk mengetahui hasil analisis argumentasi KEMENDAGRI dalam pengangkatan perwira TNI aktif menjadi penjabat bupati perspektif yuridis. Metode Penelitian dan Pendekatan Penelitian: Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Hasil Penelitian: Keputusan Mendagri Nomor:131.81-1164, dapat disimpulkan bahwa dasar hukum yang digunakan dalam pengangkatan penjabat bupati yaitu pasal 201 ayat (11) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada menjelaskan kekosongan jabatan bupati dapat diisi penjabat bupati yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.³⁹ Dasar hukum selanjutnya yang mendasari mendagri mengangkat anggota TNI aktif menjadi penjabat bupati seram bagian barat yaitu pasal 54 ayat (3) Peraturan presiden nomor 79 tahun 2020 tentang BIN yang menjelaskan jabatan struktural kepala BIN daerah merupakan JPTP akan tetapi jika diangkat menjadi penjabat bupati maka bertentangan dengan pasal 39 ayat (1), (2), dan (4) Undang-undang nomor 34 tahun 2004 yaitu kegiatan menjadi anggota partai politik, kegiatan politik praktis dan kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya. tugas dan wewenang penjabat bupati diatur dalam Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah akan tetapi terdapat pembatasan penjabat bupati sebagaimana diatur dalam pasal 132A ayat (1) dan (2) yaitu membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan

³⁹ Rahmanda Yudha Utama Suherman, “*Analisis Yuridis Pengangkatan Perwira TNI Aktif Menjadi Penjabat Bupati*” (Skripsi Universitas Islam Salatiga 2023).

pemerintah dan program Pembangunan pejabat sebelumnya, sehingga pengangkatan anggota TNI aktif menjadi pejabat bupati untuk menangani konflik batas desa tidak bisa berjalan maksimal dan bertentangan dengan peraturan yang ada.⁴⁰ Persamaan Penelitian adalah sama-sama membahas tentang penunjukan atau pengisian pejabat kepala daerah atau bupati. Perbedaan Penelitian adalah penelitian ini berfokus pada dasar hukum yang digunakan mendagri dalam pengangkatan pejabat bupati adalah pasal 201 ayat (11) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada menjelaskan kekosongan jabatan bupati dapat diisi pejabat bupati yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, serta mengkaji juga hasil analisis pengangkatan perwira TNI aktif menjadi pejabat bupati perspektif yuridis pada kabupaten seram bagian barat, provinsi maluku berdasarkan keputusan mendagri nomor 131.81-1164 tahun 2022.

5. Marshelia Lusiana Safira, tahun 2023, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, Fakultas Syariah “Pengangkatan Perwira TNI Aktif Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Perspektif Siyash Syar’iyyah”. Isu Hukum: mekanisme pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As’aduddin menjadi pejabat bupati menurut undang-undang dan perspektif siyasah syar’iyyah. Tujuan Penelitian: (1) Untuk mengetahui mengenai mekanisme pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As’aduddin menjadi Pejabat Bupati Seram Bagian Barat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 (2) Untuk mengetahui mengenai

⁴⁰ Rahmanda Yudha Utama Suherman, “*Analisis Yuridis Pengangkatan Perwira TNI Aktif Menjadi Pejabat Bupati*” (Skripsi Universitas Islam Salatiga 2023).

pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai TNI aktif menjadi Pejabat Bupati Seram Bagian Barat perspektif siyasah syar'iyah. Metode Penelitian dan Pendekatan Penelitian: Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*). Hasil Penelitian: Penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme pengangkatan Brigjen Andi Chandra As'aduddin menjadi Pejabat Bupati Seram Bagian Barat memenuhi unsur mekanisme pengangkatan yang ada dalam peraturan perundang-undangan khususnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam siyasah syar'iyah teori pengangkatan tidak hanya memperhatikan atas dasar legalitas yang berdasarkan peraturan perundang-undangan namun juga memperhatikan kelayakan berdasarkan kebutuhan pemimpin dalam suatu kondisi daerah yang nyata.⁴¹ Persamaan Penelitian adalah sama-sama membahas tentang penunjukan atau pengisian pejabat kepala daerah atau bupati. Perbedaan Penelitian adalah penelitian ini berfokus pada Mekanisme Pengangkatan Brigjen Andi Chandra As'aduddin menjadi Pejabat Bupati Seram Bagian Barat telah memenuhi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, serta mengkaji juga dilihat dari perspektif siyasah syar'iyah telah sejalan dengan teori pengangkatan atau pemilihan pemimpin.

⁴¹ Marshelia Lusiana Safara, "*Pengangkatan Perwira TNI Aktif Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Prespektif Siyasah Syar'iyah*". (Skripsi Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto 2023).

Tabel 2.1
Tabel Perbandingan Penelitian Terdahulu

No	Nama Penulis, Tahun, Asal Universitas	Judul dan Isu Hukum	Metode Penelitian dan Pendekatan	Perbedaan/Sota (State Of The Art)
1	Dadan Ramadani, 2022, Universitas Islam Indonesia.	Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional 2024. Isu Hukum: : Kekosongan pejabat kepala daerah menimbulkan permasalahan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.	Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (<i>Case Approach</i>), perundang-undangan (<i>Statute Approach</i>) dan konseptual.	Penelitian ini mengkaji tentang penunjukan kepala daerah pada masa transisi pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi. Penelitian ini juga mengkaji Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, juga mengkaji konsep ideal penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia.
2	Hesti Nurani, 2023, Universitas Islam Negeri K.H Abdurrahman Wahid Pekalongan.	Disharmonisasi Norma Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif Pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024. Isu Hukum: Pilkada serentak pada tahun 2024 dan penundaan Pilkada dari tahun 2022 mengakibatkan kekosongan jabatan khususnya jabatan sebagai kepala daerah di Indonesia. Kekosongan posisi Kepala Daerah, Pilkada 2024 juga memicu isu lain seperti ditunjuknya Perwira TNI/Polri yang masih aktif untuk menjadi Kepala Daerah.	Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (<i>Statute Approach</i>), Pendekatan Konseptual (<i>Conceptual Approach</i>), Pendekatan Perbandingan Hukum.	penelitian ini berfokus pada proses penunjukan pejabat kepala daerah yang mengakibatkan disharmonisasi norma dalam tatanan praktik, juga mengkaji implikasi hukum penunjukan prajurit TNI aktif yang menjadi pejabat kepala daerah merupakan pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan.

3	Faizal Agung Firzatullah, tahun 2023, Universitas Islam Indonesia.	“Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat). Isu Hukum: penunjukan penjabat kepala daerah Seram Bagian Barat Jendral Andi Chandra As’aduddin.	: Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan filosofis	Penelitian ini berfokus pada Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As’aduddin oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat Provinsi Maluku melalui Mendagri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat jelas adalah suatu kesalahan, serta juga mengkaji pemisahan TNI dari urusan politik praktis adalah karena alasan prinsip yaitu demokrasi, di dalam Pasal 39 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI juga tegas melarang prajurit TNI untuk menduduki jabatan sipil dan politik praktis.
4	Rahmanda Yudha Utama Suherman, 2023, Universitas Islam Negeri Salatiga.	Analisis Yuridis Pengangkatan Perwira TNI Aktif Menjadi Penjabat Bupati”. Isu Hukum: Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) dalam Surat Keputusan MENDAGRI Nomor:131.81-1164 telah melantik Penjabat Bupati Seram Bagian Barat dan beberapa Penjabat Bupati Maluku yang lainnya, di mana Penjabat Bupati Seram Bagian Barat merupakan Anggota TNI Aktif dengan Jabatan Kepala BIN Daerah.	: Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (<i>Statute Approach</i>), dan pendekatan kasus (<i>Case Approach</i>).	penelitian ini berfokus pada dasar hukum yang digunakan KEMENDAGRI dalam pengangkatan penjabat bupati adalah pasal 201 ayat (11) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang PILKADA menjelaskan kekosongan jabatan bupati dapat diisi penjabat bupati yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, serta mengkaji juga hasil analisis pengangkatan perwira TNI aktif menjadi penjabat bupati

				perspektif yuridis pada kabupaten seram bagian barat, provinsi maluku berdasarkan keputusan mendagri nomor 131.81-1164 tahun 2022.
5	Marshelia Lusiana Safara, tahun 2023, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto	Pengangkatan Perwira TNI Aktif Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Perspektif Siyasah Syar'iyah". Isu Hukum: mekanisme pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin menjadi pejabat bupati menurut undang-undang dan perspektif siyasah syar'iyah.	Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (<i>Case Approach</i>).	penelitian ini berfokus pada Mekanisme Pengangkatan Brigjen Andi Chandra As'aduddin menjadi Pejabat Bupati Seram Bagian Barat telah memenuhi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, serta mengkaji juga dilihat dari perspektif siyasah syar'iyah telah sejalan dengan teori pengangkatan atau pemilihan pemimpin.

B. Kajian Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

a. Teori Demokrasi

Menurut Ernest Barker dilihat berdasarkan kata maka demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁴² Demokrasi adalah suatu pemerintahan yang mana rakyat ikut serta memerintah, secara langsung yang terdapat pada masyarakat- masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun tidak langsung (representatif), yang terdapat dalam negara-negara modern.⁴³ Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "Demos" yang berarti dari rakyat atau penduduk setempat dan "Kratos" yang berarti kekuasaan atau (kedaulatan) pusat pemerintahan. Dengan demikian, secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara yang mana kekuasaan atau (kedaulatan) pusat pemerintahan tertinggi berada di tangan rakyat.

Demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan pemimpin negara, karena kebijakan pemimpin negara

⁴² Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014),144

⁴³ Rahadi Budi Prayitno, Arlis Prayugo, *Teori Demokrasi Memahami Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Deepublish, 2023), 3.

tersebut akan menentukan kehidupan rakyat dan masa depan negara.⁴⁴ Demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana rakyat ikut serta dalam pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang berarti "kekuasaan rakyat." Dalam demokrasi, rakyat memiliki hak untuk menentukan kebijakan dan menilai pemimpin negara karena kebijakan tersebut memengaruhi kehidupan mereka dan masa depan negara. Singkatnya, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Asas dari demokrasi sebagaimana terkandung di dalam pengertian yang telah dijelaskan di atas, tidak terjadi perubahan di dalam sejarah kenegaraan, yaitu sistem pemerintahan negara yang mana dipegang oleh rakyat atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Keith Graham, demokrasi memiliki standar baku, yaitu persamaan, kebebasan, dan kerakyatan.⁴⁵ Dengan standar baku itu, maka penegakan hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi bagian yang tak terpisahkan dari demokrasi. Sebab penegakan hukum berkonotasi sebagai upaya untuk mencapai persamaan hak dan kewajiban warga negara, sementara perlindungan HAM adalah aksi untuk menjamin kelangsungan kebebasan warga negara dalam melaksanakan kewajiban dan memperoleh hak yang

⁴⁴ Rahadi Budi Prayitno, Arlis Prayugo, *Teori Demokrasi Memahami Teori dan Praktik*, 4.

⁴⁵ Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014),147.

dimilikinya. Dari penjelasan di atas dapat dipastikan bahwa tidak ada sebuah pengertian atau definisi demokrasi yang disepakati oleh semua pihak, seperti disampaikan di awal pembahasan.

Pengertian Demokrasi secara etimologis, tetap merujuk dari bahasa Yunani, *Demos* yang berarti dari rakyat atau penduduk setempat dan *Cratein* yang berarti kekuasaan atau (kedaulatan) pusat pemerintahan, maksudnya sebuah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh, dan untuk rakyat. Sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran utama berada di rakyat sendiri dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal sebagai berikut :⁴⁶

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*Government of the people*) pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah serta pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- 2) Pemerintahan oleh rakyat (*Government by of people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- 3) Pemerintahan untuk rakyat (*Government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintahan harus dijalani sesuai dengan kepentingan rakyat.

⁴⁶ Josep A. Scumpeter, *Capitalism, socialism & democracy*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,2011), 361.

Dapat disimpulkan bahwasanya demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di suatu negara harus mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara *dijalankan* oleh pemerintah tersebut. Konsep demokrasi merupakan sistem yang amat penting kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (*trias politica*) yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran rakyat. Demokrasi kini menjadi salah satu pedoman pelaksanaan berkehidupan bangsa yang akhirnya melebur dalam berbagai budaya dan kehidupan yang ada di negara tersebut. Demikian adalah beberapa contoh demokrasi yang berkembang di dunia secara universal, yaitu:⁴⁷

- 1) Demokrasi langsung adalah suatu pemerintahan di mana rakyat ikut secara langsung dalam pemerintahan tanpa perwakilan rakyat.
- 2) Demokrasi tidak langsung adalah suatu pemerintahan di mana rakyat tidak ikut secara langsung dalam pemerintahan melainkan melalui wakilnya yang dipilih melalui pemilu.
- 3) Demokrasi barat (liberal) yaitu demokrasi yang mengutamakan kebebasan individu terutama dalam persamaan hak dalam politik.
- 4) Demokrasi timur yaitu demokrasi yang mengutamakan jaminan kesamaan ekonomi tetapi kebebasan dalam politik sangat dibatasi.
- 5) Demokrasi negara berkembang yaitu pelaksanaan demokrasi ini berjalan sesuai dengan apa yang ditentukan. Hanya bentuk

⁴⁷ Munawir, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan Ketatanegaraan Di Indonesia*, (Ponorogo: CV. Senyum Indonesia, 2020), 118.

demokrasi yang digunakan tidak sama sesuai dengan kepribadian bangsanya. Ada yang melaksanakan demokrasi liberal ada juga yang melaksanakan demokrasi rakyat.

b. Teori Maslahat

Pengertian masalahah (*al-maslahah*) secara etimologis, berarti kebaikan, kemanfaatan, kepantasan, kelayakan, keselarasan, kepatutan. Kata (*al maslahah*) dilawankan dengan kata (*al-mafsadah*) yang artinya kerusakan.⁴⁸ Maslahat atau sering disebut maslahat mursalah, atau kerap juga disebut istislah, yaitu suatu kemaslahatan yang tidak disinggung oleh syara' dan tidak pula terdapat dalil-dalil yang menyuruh untuk mengerjakan atau meninggalkannya, sedang jika dikerjakan mendatangkan kebaikan yang besar atau kemaslahatan. Maslahat disebut juga maslahat yang mutlak. Karena tidak ada dalil yang mengakui keabsahan atau kebatalannya. Jadi pembentuk hukum dengan maslahat semata-mata untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dengan arti untuk mendatangkan manfaat dan menolak kemudharatan dan kerusakan bagi manusia.⁴⁹

Maslahat secara etimologis merujuk pada kebaikan, kemanfaatan, kepantasan, kelayakan, keselarasan, dan kepatutan. Dalam konteks istilah, maslahat (terutama masalahah mursalah atau istislah) adalah kemaslahatan yang tidak secara spesifik diperintahkan atau dilarang oleh syara', namun pelaksanaannya membawa kebaikan atau kemaslahatan yang besar.

⁴⁸ Asmawi, "Konseptualisasi Teori Maslahah," *Jurnal Salam Filsafat dan Budaya Hukum* Vol. 12, No. 2 (Desember 2014), 314.

⁴⁹ Moh. Mukri, *Paradigma Maslahat dalam Pemikiran Al-Ghazali*, (Jakarta: Nawesea Press, 2011), 181.

Maslahat juga disebut maslahat mutlak karena tidak ada dalil yang secara langsung mengakui atau membatalkannya. Tujuan utama pembentukan hukum berdasarkan maslahat adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dengan mendatangkan manfaat dan menolak mudharat serta kerusakan.

Menurut teori imam al-Ghazali, maslahah adalah memelihara tujuan-tujuan syariat, sedangkan tujuan syariat meliputi lima dasar pokok, yaitu: 1) Melindungi agama (*hifdz diin*); 2) Melindungi jiwa (*hifdz al nafs*); 3) Melindungi akal (*hifdz al aql*); 4) Melindungi kelestarian manusia (*hifdz al nasl*); dan 5) Melindungi harta benda (*hifdz al mal*).⁵⁰ Imam Ar-Razi mendefinisikan maslahah yaitu perbuatan yang bermanfaat yang telah ditunjukan oleh syari' (Allah) kepada hamba-Nya demi memelihara dan menjaga agamanya, jiwanya, akalnya, keturunannya dan harta bendanya.⁵¹ menurut Imam Al-Ghazali, maslahah adalah segala perbuatan yang bermanfaat dan bertujuan untuk memelihara serta menjaga lima dasar pokok dalam kehidupan manusia, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Kelima hal ini merupakan tujuan utama dari syariat Islam.

Syarat-syarat maslahah menurut Abdul Wahab Khalaf ada beberapa persyaratan agar istilah maslahah dapat dijadikan hujjah dalam istimbat hukum, yaitu:⁵²

⁵⁰ Al-Ghazali, *Al-Mustasfa Juz I*, (Beirut: Daar al-Ihya' al Turats al-'Arabi, 1997), 217.

⁵¹ Wahbah Az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islamiy Juz 2*, (Dimasyq: Dar al-Fikr, 2005), 36-37.

⁵² Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh, Alih Bahasa Masdar Helmi*, (Bandung: Gema Risalah Press, 1997), 145.

- 1) Masalah harus benar-benar membuat masalah atau tidak didasarkan dengan mengada-ngada, maksudnya ialah agar bisa diwujudkan pembentukan didasarkan atas peristiwa yang memberikan kemanfaatan bukan didasari atas peristiwa yang banyak menimbulkan kemudharatan. Jika masalah itu berdasarkan dugaan, atau hukum itu mendatangkan kemanfaatan tanpa pertimbangan apakah masalah itu bisa lahir dengan cara pembentukan tersebut, masalah dalam hal pengambilan hak seorang suami dalam menceraikan istrinya.
- 2) Masalah itu sifatnya umum, bukan bersifat perorangan. Maksudnya ialah bahwa dengan kaitannya dengan pembentukan hukum terhadap suatu kejadian atau masalah dapat melahirkan kemanfaatan bagi kebanyakan umat manusia yang benar-benar dapat terwujud.
- 3) Pembentukan hukum dengan mengambil kemaslahatan ini tidak berlawanan dengan tata hukum atau dasar ketetapan nash dan ijma'. Seperti hal tuntutan kemaslahatan, merupakan, kemaslahatan yang tidak dibenarkan, sebab bertentangan dengan nash yang telah ada.
- 4) Pembentukan masalah itu harus dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh hukum-hukum islam, karena jika bertentangan maka masalah tersebut tidak dapat dikatakan sebagai masalah.
- 5) Masalah itu bukan masalah yang tidak benar, dimana nash yang ada mengangap salah dan tidak pula membenarkannya

Menurut Abdul Karim Zaidan, seperti dikutip Satria Effendi, membagi macam-macam masalah sebagai berikut:

1) Masalah ditinjau dari eksistensinya.

a) *Maslahah Mu'tabarah*

Maslahah mu'tabarah adalah masalah yang secara tegas diakui syariat dan telah ditetapkan ketentuan-ketentuan hukum untuk merealisasikannya.⁵³ Seperti dikatakan oleh Muhammad al-Said Abi Abd Rabbuh, bahwa masalah mu'tabarah adalah kemaslahatan yang diakui oleh syari' dan terdapatnya dalil yang jelas untuk memelihara dan melindunginya.

b) *Maslahah Mulghah*

Maslahah mulghah pula adalah masalah yang tidak diperakui oleh syara' melalui nash-nash secara langsung.

Dengan kata lain, masalah yang tertolak karena ada dalil yang menunjukkan bahwa bertentangan dengan ketentuan dalil yang jelas. Contohnya pembagian sama rata antara lelaki dan perempuan dalam pembagian harta pusaka.⁵⁴

c) *Maslahah Mursalah*

Maslahah mursalah yang dimaksud dalam pembahasan ini, yang pengertiannya adalah seperti definisi yang disebutkan di atas. Masalah semacam ini terdapat dalam masalah-

⁵³ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), 149.

⁵⁴ Abdul Karim Zaydan, *Ushul Fiqh*, (Surabaya: Arkola, 2009), 187.

masalah muamalah dalam al-Qur'an dan as-Sunnah untuk dapat dilakukan analogi, contohnya: peraturan lalu lintas dengan segala rambu-rambunya, peraturan seperti itu tidak ada dalam dalil khusus yang mengaturnya, baik dalam al-Qur'an maupun sunnah Rasulullah. Namun peraturan seperti itu sejalan dengan tujuan yari'at yaitu dalam hal ini adalah untuk memelihara jiwa dan memelihara harta.⁵⁵

2) Masalah dari segi tingkatannya

Masalah dari segi tingkatannya ini adalah berkaitan dengan kepentingan hajat hidup manusia, menurut Mustafa al-Khind. Masalah dilihat dari segi martabatnya ini dapat dibedakan menjadi tiga macam, antara lain:

a) *Masalah Dharuriyah*

Masalah dharuriyah adalah kemaslahatan yang menjadi dasar tegaknya kehidupan hak asasi manusia, baik yang berkaitan dengan agama maupun dunia. Jika ia luput dalam kehidupan manusia maka mengakibatkan rusaknya tatanan kehidupan manusia. Zakaria al-Bisri menyebutkan bahwa masalah dharuriyah ini merupakan dasar asasi untuk menjamin kelangsungan hidup manusia, jika ia rusak maka akan muncullah fitnah dan bencana yang besar.⁵⁶

b) *Masalah Hajjiyah*

⁵⁵ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, 149.

⁵⁶ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, 120.

Maslahah hajjiyah merupakan segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan dan menolak segala halangan. Artinya, ketiadaan macam-macam aspek haji ini tidak akan sampai menjadikan kehidupan manusia rusak melainkan hanya sekedar menimbulkan kesulitan dan kesukaran saja.

c) *Maslahah Tahsiniyah*

Maslahah tahsiniyah merupakan kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa keluasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya, misalnya: dianjurkan memakan makanan yang bergizi, berpakaian yang bagus-bagus, melakukan ibadah-ibadah sunnah sebagai amalan-amalan dan berbagai jenis cara menghilangkan najis dari badan manusia.⁵⁷

c. Teori Kewenangan

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁵⁸ Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal

⁵⁷ Alaidin Koto, *Ilmu Fiqih dan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 164.

⁵⁸ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009),

yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁵⁹ Kewenangan adalah hak dan kewajiban pejabat atau institusi untuk bertindak sesuai hukum, menjadikannya penting dalam hukum tata negara dan administrasi negara.

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat.⁶⁰ Kewenangan pemerintahan berasal dari atribusi, delegasi, dan mandat, di mana delegasi adalah pelimpahan kewenangan, sedangkan mandat adalah penugasan untuk menjalankannya.

Delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang

⁵⁹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 99.

⁶⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 108-109.

dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.⁶¹

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.⁶²

Delegasi adalah terjadinya pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi

⁶¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 108-109.

⁶² Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 114.

Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.⁶³

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).⁶⁴

⁶³ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 104-105.

⁶⁴ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 109.

d. Teori Desentralisasi

Menurut Rondinelli menjelaskan bentuk desentralisasi dapat dibedakan terutama oleh sejauh mana wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan mengelola diserahkan dari pemerintah pusat kepada organisasi lain dan berbagai daerah otonomi “organisasi terdesentralisasi” yang dilaksanakan dalam menjalankan tugas mereka. Dengan demikian substansi dari desentralisasi berdasarkan pengertian di atas terletak pada wewenang (otoritas) dalam hal merencanakan, memutuskan dan mengelola tugas yang menjadi kewenangan dia secara mandiri. Konteks desentralisasi dalam pemahaman ini lebih mengutamakan bahwa kewenangan yang diterima oleh daerah atau organisasi yang bersangkutan menyangkut keseluruhan proses dalam kegiatan yang menjadi kewenangan dia. Mulai dari perencanaan dan pengambilan keputusan, melaksanakan apa yang telah direncanakan dan mengawasi serta mengevaluasi keberhasilan dari yang dilaksanakan tersebut.⁶⁵ Rondinelli menjelaskan bahwa desentralisasi intinya adalah pemberian wewenang dari pemerintah pusat ke daerah otonom atau organisasi lain. Wewenang ini mencakup seluruh proses, mulai dari perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, hingga pengawasan dan evaluasi tugas yang menjadi tanggung jawab mereka. Jadi, desentralisasi memberikan otoritas penuh dalam pengelolaan kegiatan secara mandiri.

⁶⁵ Rondinelli, dkk, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, (Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications. 1983). 83

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.⁶⁶ Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi akhir – akhir ini sering kali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Prinsip desentralisasi itu mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya. Jadi, ada sebuah pengakuan bahwa sebagian aktivitas harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya. Intinya, desentralisasi adalah transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan aplikasinya dari pemerintah pusat kepada:

- 1) Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat.
- 2) Unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya.

⁶⁶ Syamsudin Haris, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), 52.

- 3) Otoritas atau korporasi publik semi-otonom.
- 4) Otoritas regional atau fungsional yang area luas, atau
- 5) Organisasi sektor privat dan sukarela.⁶⁷

Desentralisasi dengan demikian memfokuskan pada: pertama, hubungan di antara tiga sektor utama pemerintahan, yaitu, sektor publik, sektor privat, dan sektor sukarela; kedua, dalam sektor publik sendiri, di mana desentralisasi memfokuskan pada struktur dan proses pembuatan keputusan dan tentang sumber daya dan alokasi tanggung jawab di antara tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I (provinsi), dan tingkat II (kabupaten). Berkaitan dengan pemerintahan publik, ada lima tingkatan berbeda yang normalnya dikenal, yaitu:

- 1) Tingkatan internasional, yang tersusun dari organisasi-organisasi internasional yang dibentuk dengan persetujuan di antara negara-negara.
- 2) Tingkatan nasional, yaitu pemerintah pusat dari sebuah negara utuh atau pemerintahan federal dalam sistem federal.
- 3) Tingkatan regional, yaitu negara-negara dalam sistem federal atau provinsi dari sebuah negara yang utuh, yang tergantung pada tingkatan devolusi yang mengatur hubungan mereka dengan tingkatan nasional dengan berpatokan pada konstitusi atau undang-undang.

⁶⁷ D. Rondinelli, J. Nellis, *Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism*, (Development Policy Review IV, 1986), 1.

- 4) Tingkatan provinsi/gubernur, dan
- 5) Tingkatan kabupaten/kota.⁶⁸

Desentralisasi pada level kota/kabupaten mempunyai kecenderungan untuk mencapai tingkat pemberdayaan yang baik. Secara umum, pemerintah kabupaten/kota adalah tingkat pemerintah yang mempunyai daya jangkauan yang dekat dengan masyarakat lokal namun mempunyai daya wilayah yang cukup untuk memberdayakan sumber daya lokal. Hal ini berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota merupakan kunci penting sebagai basis dari pengembangan tata pemerintahan lokal dan pemberdayaan pada tingkat kabupaten/kota mempunyai fungsi penting terhadap masyarakat lokal yang turut serta dalam tata pemerintahan lokal. Sementara itu, desentralisasi pada tingkat provinsi dalam banyak hal bertujuan untuk mencapai pembangunan ekonomi di tingkat provinsi dan pembangunan kapasitas untuk mendukung dan membantu desentralisasi di tingkat kabupaten/kota.⁶⁹

Desentralisasi di tingkat kabupaten/kota berpotensi besar memberdayakan masyarakat karena kedekatannya dengan masyarakat lokal dan cakupan wilayah yang memadai untuk mengelola sumber daya. Pemerintah kabupaten/kota menjadi kunci pengembangan tata pemerintahan lokal. Sementara itu, desentralisasi di tingkat provinsi

⁶⁸ Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), 11.

⁶⁹ Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, 12.

fokus pada pembangunan ekonomi provinsi dan mendukung desentralisasi di tingkat kabupaten/kota.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau sering kali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen-elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, Pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislatif, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.⁷⁰

Pilkada merupakan implementasi demokrasi di mana rakyat memilih kepala daerah sebagai pemimpin pemerintahan. Kepala

⁷⁰ Agus Hadiawan, "Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung)", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung*, Vol. 3, No. 7, ISSN : 1410-8429 (Juli-Desember 2009), 637.

daerah adalah jabatan publik dan politik yang bertanggung jawab kepada rakyat dan dipilih melalui mekanisme politik yang melibatkan elemen-elemen politik. Pilkada memiliki nilai yang sejajar dengan pemilihan legislatif karena kepala daerah dan DPRD menjadi mitra dalam pemerintahan daerah.

Pengertian pemilihan kepala daerah dari beberapa ahli sebagai berikut: Suryo Untoro Pilkada adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia. Terutama rakyat yang telah memiliki hak pilihnya. Hak ini digunakan untuk memilih wakil-wakilnya di MPR, DPR, dan DPRD. Harris G. Warren dkk. Pilkada adalah kesempatan rakyat memilih pemimpin mereka. Serta memutuskan, apa yang ingin pemerintah lakukan untuk mereka. Keputusan rakyat ini juga menentukan hak yang mereka miliki dan ingin mereka jaga. Ramlan Pilkada adalah sebuah mekanisme penyeleksian serta pendelegasian. Atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Ali Moertopo Pilkada adalah suatu Lembaga Demokrasi yang dipakai untuk memilih anggota-anggota perwakilan rakyat. Seperti memilih anggota MPR, DPR, maupun DPRD yang akan bertugas bersama-sama dengan pemerintah serta menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.⁷¹

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menurut beberapa ahli dapat disimpulkan sebagai berikut: Pilkada adalah sebuah proses

⁷¹ Yaser Arafat, dkk, "Pilkada Antara Pertarungan Gagasan dan Perebutan Kekuasaan", *Jurnal Pemikiran Hukum dan Islam*, Volume 8 No. 2 (Desember 2022), 24-25. <https://doi.org/10.61817/ittihad.v8i2.69>.

demokrasi di mana rakyat yang memiliki hak pilih berpartisipasi untuk memilih pemimpin mereka dan wakil-wakilnya di lembaga legislatif (MPR, DPR, DPRD). Proses ini merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian kedaulatan kepada individu atau partai yang dipercaya untuk menjalankan pemerintahan, menetapkan kebijakan, dan menjaga hak-hak rakyat. Pilkada juga menjadi sarana bagi rakyat untuk menentukan arah pemerintahan dan apa yang ingin dicapai oleh pemerintah.

Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.⁷² Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas

⁷² Jahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015), 16.

penyelenggaraan Pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.⁷³

Pilkada langsung memberikan legitimasi yang lebih kuat karena mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sejalan dengan cita-cita reformasi. Pelaksanaannya bertujuan memperkuat otonomi daerah dalam kerangka NKRI, dengan berpedoman pada prinsip-prinsip otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi aspek demokrasi, keadilan, potensi daerah, peningkatan peran legislatif daerah, dan keselarasan hubungan pusat-daerah sesuai konstitusi.

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan Demokrasi di Indonesia:

- 1) Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung.
- 2) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-undang Dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

⁷³ Jahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 180.

- 3) Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nuraninya.
- 4) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam Pilkada langsung 2017, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
- 5) Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stok kepemimpinan nasional amat terbatas.⁷⁴

Pilkada langsung penting untuk demokrasi Indonesia karena: Sesuai Keinginan Rakyat: Rakyat ingin memilih langsung, seperti pemilihan presiden dan anggota dewan. Amanat Undang-undang: Undang-undang Dasar 1945 mewajibkan pemilihan kepala daerah secara demokratis. Belajar Demokrasi: Rakyat belajar berdemokrasi dan memilih pemimpin yang baik. Otonomi Daerah Kuat: Pemimpin daerah yang baik hasil Pilkada membuat otonomi daerah berhasil.

⁷⁴ Irham Fauzi, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, (Yogyakarta: Paper Present, 2011), 2.

Calon Pemimpin Nasional: Pilkada menghasilkan calon-calon pemimpin nasional

Pada dasarnya Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung keduanya sah secara konstitusional, munculnya opsi dan gelombang untuk Pilkada tidak langsung dari mayoritas fraksi-fraksi DPR dikarenakan banyaknya dampak negatif dari Pilkada langsung. Pilkada langsung yang dianggap mampu menjawab permasalahan Pilkada tidak langsung tidak mampu menjawab dan memberikan solusi terhadap proses demokrasi tersebut.⁷⁵ Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu bentuk implementasi menuju kedaulatan rakyat sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945, Pilkada langsung telah berlangsung mulai disahkannya Undang-undang No. 32 tahun 2004 sampai sekarang, dari perhelatan Pilkada langsung begitu banyak masalah dan konflik yang muncul, Pilkada serentak juga bukan merupakan jawaban atas permasalahan pesta demokrasi di daerah tetapi suatu loncatan untuk menuju Pilkada yang berkualitas dan efisiensi, sehingga diperlukan penataan kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, dan membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada.

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat

⁷⁵ Marulak Pardede, *Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah*. Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018: 127 – 148. <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.

antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipasi. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan beberapa kelebihan, yaitu: pertama, Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung.⁷⁶

Dalam faktanya ada 3 aspek positif yang menyentuh secara langsung dalam pelaksanaan Pilkada langsung yaitu; Aspek positif dalam bidang politik dan pemerintahan

- 1) Kehidupan politik yang demokratis di daerah akan dapat dibangun secara bertahap dan berkesinambungan. Hal tersebut akan memberi andil besar bagi terbangunnya sistem politik demokratis secara nasional;
- 2) Kepercayaan masyarakat pada pemerintah akan meningkat karena prinsip kedaulatan ditangan rakyat dapat diwujudkan secara faktual. Pemerintahan adalah bisnis kepercayaan dengan adanya kepercayaan dari masyarakat maka partisipasi akan lebih mudah digalang;
- 3) Partai politik sebagai alat untuk mengembangkan demokrasi akan memperoleh simpati dari rakyat;
- 4) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh pemilih akan memiliki legitimasi yang kuat, sehingga tidak

⁷⁶ Sarbani, *Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia*. *Legalitas: Jurnal Hukum*, V12(1), (JUNI 2020). <http://dx.doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.

mudah digoyahkan. Dengan pemerintahan yang stabil, tujuan sosial ekonomi dari desentralisasi yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat akan dapat diwujudkan secara bertahap;

- 5) Akuntabilitas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik administratif, yuridis, politis dan terutama moral akan disampaikan langsung kepada masyarakat. Dengan cara demikian ada dorongan yang kuat agar dana-dana publik yang dikelola oleh pemerintah sebagian besar dialokasikan kembali untuk kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi seperti yang selama ini terjadi;
- 6) Karena merasa punya andil di dalam menentukan pemimpinnya sendiri, daya kritis masyarakat terhadap Pemerintah Daerah akan semakin meningkat, sehingga makna pemerintahan demokratis yakni dari, oleh dan untuk rakyat betul-betul dapat diwujudkan;
- 7) Apabila birokrasi pemerintahan bersifat netral dalam arti tidak memihak atau terpaksa harus memihak salah satu kontestan Pilkada sehingga salah satu prinsip Negara demokrasi yakni : *Public Service Neutrality* dapat diwujudkan, maka secara bertahap kita dapat membangun birokrasi yang profesional. Indikasi ke arah itu telah ada, antara lain dengan menempatkan sekretaris daerah sebagai Pembina PNS di daerahnya.⁷⁷
- 8) Pada sisi lain Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih harus menempatkan birokrasi pemerintahan sebagai mesin

⁷⁷ Setneg RI UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 122 ayat (4), LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

pemberian pelayanan pada masyarakat, bukan sebagai bagian dari mesin politik mereka.

Pilkada secara langsung memungkinkan proses yang lebih partisipasi. Partisipasi jelas akan membuka akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat sebagai aktor yang terlibat dalam Pilkada dalam arti partisipasi secara langsung merupakan prakondisi untuk mewujudkan kedaulatan ditangan rakyat dalam konteks politik dan pemerintahan. Proses Pilkada secara langsung memberikan ruang dan pilihan yang terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang memiliki kapasitas, dan komitmen yang kuat serta legitimasi di mata masyarakat sehingga pemimpin yang baru tersebut mendapat dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas dan juga diharapkan akan terjadinya rasa tanggung jawab secara timbal balik. Sang kepala daerah lebih merasa mendapatkan dukungan dari masyarakat.

b. Konsep Penjabat Kepala Daerah

Setiap daerah di Indonesia dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah diisi oleh penjabat kepala daerah. Peranan Kepala Daerah sangat berpengaruh dalam berjalannya roda pemerintahan sebagaimana dalam Pasal 65 dan 67 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 sehingga tidak boleh terdapat kekosongan kekuasaan kepala daerah, namun dengan ditundanya Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional (Pilkada) pada tahun 2024 mengakibatkan terdapat kekosongan

kekuasaan, dari keseluruhan wilayah otonom yang tidak melaksanakan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023 terdapat total 272 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah yang terdiri dari 24 (dua puluh empat) Gubernur, 191 (seratus Sembilan puluh satu) Bupati dan 57 (lima puluh tujuh) wali kota yang habis masa kepemimpinannya.⁷⁸ Untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan tidak terhambat, maka penting menjaga roda kepemimpinan tetap berjalan sebagaimana mestinya, kekosongan jabatan kepala daerah ini suatu kondisi di mana pada jabatan kepala daerah tidak ada orang/pejabat yang mengisi jabatan kepala daerah tersebut sehingga perlu adanya pengisian kekuasaan terhadap jabatan kepala daerah di Indonesia

Mekanisme yang pernah digunakan pada sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu yang pertama sistem pemilihan secara tidak langsung, yakni melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan. dan yang kedua pemilihan secara langsung, yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (*Direct popular vote*) atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau Pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakan

⁷⁸ Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, *Jurnal Konstitusi* Volume 20 No.2 (Juni 2023), 198. <https://doi.org/10.31078/jk2022>.

dalam proses pengisian.⁷⁹ Sistem pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia terbagi dua: Tidak Langsung: Kepala daerah dipilih melalui pengangkatan/penunjukan atau oleh perwakilan. Langsung (Pilkada): Rakyat langsung memilih kepala daerah. Perbedaan utamanya adalah bagaimana kedaulatan rakyat diterapkan dalam proses pemilihan.

Mekanisme pengisian secara tidak langsung, kedaulatan rakyat diwakilkan atau diserahkan kepada elit politik, baik pemerintah atau pejabat pusat atau melalui anggota dewan. Konsekuensi dari metode ini, pertanggungjawaban bahkan pemberhentian kepala daerah juga berlangsung secara tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penunjukan melalui Undang-undang berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat, sehingga dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut harus tetap dilaksanakan secara selektif, kompetitif dan akuntabel. Bekerjanya sistem *Check and balances* dalam proses pelaksanaan tugasnya mengandalkan sepenuhnya pada etika dan kesadaran elit politik dan dewan sebagai representasi dari rakyat.⁸⁰ pengisian jabatan kepala daerah secara tidak langsung menempatkan tanggung jawab besar pada elit politik dan anggota dewan. Mereka harus memastikan proses seleksi, kompetisi, dan akuntabilitas tetap terjaga, serta menyadari bahwa etika dan kesadaran mereka sangat penting dalam menjalankan sistem *Check and balances* demi kepentingan rakyat.

⁷⁹ Meri Yani, *Polemik Hukum Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota*, *Journal Wajah Hukum* Vol.7 No.2, (Oktober 2023), 487. DOI:10.24252/edu.v3i1.36822.

⁸⁰ Meri Yani, *Polemik Hukum Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota*, 488.

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah secara langsung yakni kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat tanpa melalui perwakilan atau perantara, sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi rakyat serta terkesan lebih demokratis. Kepala daerah yang terpilih merupakan konsekuensi dari keputusan rakyat sendiri, termasuk apabila ke depannya kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan.⁸¹ Kualitas pemimpin daerah sangat bergantung pada kemampuan masyarakat sebagai pemilih untuk berpikir rasional dan kritis dalam memilih kepala daerah.

Ketentuan mengenai pejabat juga diatur dalam UU Pemda. Apabila kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Lalu, apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri. Kemudian, jika bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

⁸¹ Meri Yani, *Polemik Hukum Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota*, 489.

Sedangkan apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana di atas, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁸² Jika kepala daerah (gubernur, bupati/wali kota) terjerat kasus pidana berat, ia akan dinonaktifkan sementara. Penggantinya adalah wakilnya, jika ada. Jika tidak ada, pemerintah pusat menunjuk penjabat sementara: presiden menunjuk penjabat gubernur, dan menteri menunjuk penjabat bupati/wali kota. Penjabat ini bertugas sampai kasus hukum kepala daerah selesai.

c. Konsep Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pemerintah dalam ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 Ayat (1) menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁸³ Pelayanan publik diselenggarakan oleh aparatur sipil negara atau yang disingkat ASN mulai dari pemerintahan pusat sampai pada pemerintahan daerah.

Dalam membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik, ASN

⁸² Amelia Kusuma Dewi, *Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasa Serta Hukum Positif, El-Dusturia: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan* Vol.3, No.2, Juni (2024), 118-119. <http://etheses.iainponorogo.ac.id/id/eprint/28914>.

⁸³ Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Ayat 3, LN 2023/No. 141, TLN No. 6897.

harus mempunyai integritas yang tinggi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945. Pertumbuhan pegawai ASN dewasa ini, perlu diatur dengan baik. Hal ini karena pegawai ASN merupakan aset negara serta untuk menciptakan pegawai ASN yang unggul dan kompeten. Manajemen merupakan perkembangan dari pengertian administrasi yang berarti pemberian jasa atau bantuan. Manajemen dan administrasi sangat berhubungan karena manajemen itu sendiri merupakan inti dari administrasi.⁸⁴ ASN adalah aset negara yang menyelenggarakan pelayanan publik dan harus dikelola dengan baik agar berintegritas, kompeten, dan unggul demi terwujudnya pemerintahan yang baik. Manajemen ASN penting untuk mengatur pertumbuhan pegawai dan merupakan inti dari administrasi. ASN adalah aset negara yang melayani publik. Manajemen ASN penting untuk menciptakan pegawai yang berkualitas dan berintegritas demi pemerintahan yang baik.

Adanya hukum di bidang kepegawaian ini dapat melancarkan hubungan antara penguasa negara dengan rakyatnya, di mana Aparatur Sipil Negara sebagai salah satu faktor yang mendukung adanya kelancaran proses penyelenggaraan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang merupakan cita-cita bangsa. Salah satu unsur penyelenggaraan yang perlu untuk mendapatkan perhatian adalah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan

⁸⁴ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2010), 1.

kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumber daya kepegawaian.⁸⁵

Negara sebagai badan politik dan badan negara memiliki kewenangan yaitu menjalankan pemerintah. Pemerintah yang dikepalai oleh Presiden diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar konstitusional yang di mana salah satu komponen terpenting adalah administrasi negara, dengan tugas pemerintah yaitu: Menegakkan kedaulatan dan Undang-undang, Mengurus dan menjalankan negara, Menegakkan kesatuan serta persatuan negara dan teritorial, dan Mengembangkan kedaulatan nasional.⁸⁶ Hukum kepegawaian penting agar pemerintah dan masyarakat berhubungan baik. ASN membantu pemerintah mencapai tujuan negara. Pemerintah (dipimpin Presiden) punya wewenang menjalankan negara. Administrasi negara bertugas menegakkan hukum, mengurus negara, menjaga persatuan, dan mengembangkan negara.

Aparatur Sipil Negara yang disingkat dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Negeri Sipil yang disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu yang diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan

⁸⁵ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, 2.

⁸⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 28.

pemerintahan. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. PNS sebagai pegawai ASN dalam pengelolaannya diatur dalam manajemen ASN yaitu sistem manajemen kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun. Diharapkan aturan ini mampu memperbaiki manajemen pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik sebab PNS tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan melayani masyarakat.

Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem karier menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional.⁸⁷

Manajemen ASN juga dilakukan pengelolaan tentang pangkat dan jabatan ASN. ASN diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada instansi pemerintah, ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi dan

⁸⁷ Rahmawati Pane, *Penerapan Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Biro Pimpinan Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara*, (Skripsi Universitas Medan Area 2022).

persyaratan yang dimiliki oleh pegawai. Setiap jabatan tertentu dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja. PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja. Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Pengembangan kompetensi antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Pengembangan kompetensi harus dievaluasi oleh Pejabat yang Berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier. Dalam mengembangkan kompetensi setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi tahunan yang tertuang dalam rencana kerja anggaran tahunan instansi masing-masing.⁸⁸

Manajemen ASN mencakup pengelolaan pangkat dan jabatan, yang didasarkan pada kesesuaian antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan jabatan dengan yang dimiliki ASN. Jabatan diklasifikasikan dan ASN dapat berpindah antar jabatan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. ASN berhak mengembangkan kompetensi melalui berbagai cara, yang dievaluasi dan digunakan

⁸⁸ Winda Tiara Rizki, "Pengaruh Manajemen ASN dan Good Governance Terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Pada Kabupaten Pemekaran di Provinsi Bengkulu", *Jurnal Universitas Bengkulu*, 344. <https://doi.org/10.33369/sjbm.4.2.318-349>.

sebagai dasar pengembangan karier. Instansi pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi tahunan.

d. Makna Unsur Perwira Tentara Nasional Indonesia (TNI) & Perwira Kepolisian Rakyat Indonesia (Polri)

Tentara Nasional Indonesia (TNI) merupakan bagian dari masyarakat umum yang dipersiapkan secara khusus untuk melaksanakan tugas pembelaan negara dan bangsa, serta memelihara pertahanan dan keamanan Nasional. Sedangkan Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁸⁹ TNI dan Polri juga ada seorang berpangkat perwira mempunyai otoritas di instansi militer, penegakan hukum (kepolisian) untuk memberi perintah operasional kepada anggota sebagai pimpinan.

Menjadi Perwira TNI harus melalui pembentukan calon perwira TNI dilakukan dengan beberapa cara di antaranya adalah akademi, dan sekolah calon perwira. Kedua pola pembentukan tersebut sebenarnya memiliki satu hal yakni pembentukan perilaku dan penjiwaan atas peran. Hal ini menjadi penting karena perilaku ditanamkan akan menjadi satu kebiasaan yang dibawa dan diterapkan

⁸⁹ Munsharif Abdul Chalim, Faisal Farhan, “Peranan dan Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) di dalam Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional Di Tinjau dari Perspektif Politik Hukum di Indonesia”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 2 No.1, (April 2015), 104. DOI:[10.24252/edu.v3i1.36822](https://doi.org/10.24252/edu.v3i1.36822).

secara mendalam oleh calon perwira pada saat bertugas nantinya.⁹⁰ Perwira Polri harus melalui Akademi Kepolisian atau Akpol adalah jalur pendidikan tertinggi bagi calon perwira polisi. Pendidikan di Akpol berlangsung selama empat tahun, menghasilkan lulusan dengan pangkat Inspektur Polisi Dua (Ipd2).

Pengangkatan Perwira dalam jabatan struktural antara lain dimaksud untuk membina karier Perwira dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan dilakukannya pengangkatan dalam jabatan struktural bertujuan untuk memberikan pedoman kepada pejabat yang berwenang dan pejabat yang secara fungsional membidangi manajemen dalam memproses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Perwira dalam dan dari jabatan struktural dan hal lain yang berkaitan dengan itu. Pengangkatan Perwira dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan Kompetensi, Prestasi kerja dan Jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan, serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Masih kurangnya upaya pengembangan sumber daya manusia,

⁹⁰ Juang Pawana, dkk, "Mengembalikan Kemanunggalan TNI dan Rakyat: Analisis Kritis Terhadap Tradisi Pembinaan Calon Perwira TNI", *Jurnal Lembaga Ketahanan Republik Indonesia*, Volume 8 No.2, (Oktober 2020), 6. <https://doi.org/10.55960/jlri.v8i2.305>.

khususnya peningkatan profesionalisme jabatan Perwira sehingga produktivitas kerja menurun.⁹¹

Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dapat dicermati bahwa prajurit TNI tidak dapat menduduki jabatan sipil kecuali mereka mengundurkan diri dari dinas aktif prajurit ataupun telah berada pada masa pensiunnya sehingga tidak terjadi loyalitas ganda yang dapat menyebabkan tindakan non profesional anggota TNI yang memiliki fungsi sebagai alat pertahanan negara.⁹²

Negara juga memberikan solusi melalui pasal 47 ayat (2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang berbunyi: “Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, *Search and Rescue* (SAR) Nasional, Narkotik nasional, dan Mahkamah Agung.”⁹³ Tentara aktif masih dapat menduduki jabatan sipil selama masih berada pada koridor lembaga negara yang diatur dalam Undang-undang. Harus diperhatikan lebih seksama, lembaga-lembaga yang diatur oleh Undang-undang tersebut memang membawahi bidang keamanan dan

⁹¹ I Wayan Eka Jaya, “Analisis Kompetensi Jabatan Perwira Administrasi pada Subbagian Perencanaan dan Administrasi Satuan Brigade Mobil Kepolisian Daerah Kalimantan Selatan”, *Jurnal As-Siyasah*, Volume. 8 No.1 (Mei 2023), 12. <http://dx.doi.org/10.31602/as.v8i1.10568>.

⁹² Setneg RI UU No. 34 Tahun 2004, Pasal 47 Ayat (1), LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

⁹³ Setneg RI UU No. 34 Tahun 2004, Pasal 47 Ayat (2), LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

pertahanan negara.⁹⁴ Tetapi permasalahannya adalah pada saat ini banyak perwira TNI yang menduduki dan merangkap jabatan sebagai pejabat sipil baik itu pada lembaga pemerintahan, bahkan sampai kepada badan usaha milik negara (BUMN) yang bukan merupakan ranah pertahanan dan keamanan negara. Hal ini tentu saja melanggar peraturan Perundang-undangan yang berlaku.



⁹⁴ Muhammad Adlan Kamil, *Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*, *JOURNAL OF LEGAL RESERCH* Volume 4, NO. 2 (Maret 2022), 219. <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/56710>.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian pada dasarnya cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Pengertian sederhana metode penelitian adalah tata cara bagaimana melakukan penelitian. Metode penelitian membicarakan mengenai tata cara pelaksanaan penelitian.⁹⁵ Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dengan gejala yang bersangkutan.⁹⁶ Beberapa teknik atau metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

A. Jenis dan Sumber Hukum

Jenis penelitian dalam hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin

⁹⁵ Jonaedi Efendi dan Jhonny Ibahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Kencana, 2018), 2.

⁹⁶ Soerjono Sokanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), 43.

(ajaran).⁹⁷ Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini merupakan penelitian terhadap asas-asas dan sistematika hukum dengan mengkaji perundang-undangan tentang sistem pemilihan kepala daerah yang diisi oleh Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Penelitian ini menggunakan Bahan hukum primer dan sekunder dalam penelitiannya:

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan.⁹⁸ Adapun bahan hukum primer yang dipakai penulis dalam Penelitian Hukum ini adalah:

- a. 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 wali kota menjadi Undang-undang (LN 2016/ No. 130, TLN No. 5898).
- b. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia (LN 2025/No.35, TLN No. 7104).
- c. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (LN 2004/ No. 127, TLN No. 4439).

⁹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar), 34.

⁹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 59.

- d. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (LN 2002/ No.2, TLN No. 4168).
- e. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (LN 2023/ No. 141, TLN No. 6897).
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (LN. 2017/No. 63, TLN No. 6037).
- g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XVII/2020.
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota (BN. 2023/ No. 310).

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal, kamus dan ensiklopedia hukum.⁹⁹ Sebagai data sekunder, peneliti menggunakan sejumlah buku dan jurnal terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah dari unsur Perwira TNI dan Polri.

B. Pendekatan Penelitian Hukum

Pendekatan merupakan usaha untuk menemukan metode dalam mencapai pengertian masalah penelitian.¹⁰⁰ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-

⁹⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 61.

¹⁰⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 55

undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰¹

Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.¹⁰² Suatu penelitian normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan karena yang diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema suatu penelitian. Dalam Penelitian ini, perundang-undangan yang saya pakai adalah Undang- undang tentang pemilihan kepala daerah, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Setelah isu hukum ditemukan, peneliti mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut.¹⁰³ pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yang harus dikumpulkan lebih dahulu bukan peraturan perundang-undangan karena belum ada aturan

¹⁰¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Cetakan Ke-15* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 133.

¹⁰² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 135-136.

¹⁰³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 237.

perundang-undangan untuk isu hukum yang hendak dipecahkan. Dengan penelusuran buku-buku hukum (*Treatises*) banyak terkandung konsep-konsep hukum.¹⁰⁴

Bahan hukum yang digunakan membutuhkan validitas dan memiliki reliabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki tingkat konsistensi yang tinggi. Oleh karena itu, dibutuhkan seleksi (klasifikasi) bahan hukum untuk menentukan adanya keterkaitan dan adanya hubungan dengan topik penelitian yang dilakukan melalui proses seleksi atau pemilihan/klasifikasi terhadap bahan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dalam menjawab permasalahan penelitian yang diteliti.¹⁰⁵ Pengumpulan bahan hukum menggunakan data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹⁰⁶

D. Seleksi Bahan Hukum

Setelah memperoleh bahan yang diperlukan untuk penelitian, langkah berikutnya menganalisis bahan hukum untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti. Penulis menggunakan metode analisis normatif dengan cara menafsirkan bahan hukum yang telah dikumpulkan, terutama bahan hukum primer, untuk memahami peraturan yang masih memiliki kekosongan hukum atau tidak jelas norma. Dalam menganalisis bahan hukum, proses dengan cara sebagai berikut:

¹⁰⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 239.

¹⁰⁵ Muhaimin, *Metode penelitian Hukum*, 67.

¹⁰⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 107.

1. Mencari asas-asas hukum pada hukum yang berkaitan dengan isu hukum
2. Membuat pengertian-pengertian hukum
3. Melakukan pembentukan standar-standar hukum
4. Merumuskan kaidah hukum

Diperlukan validitas, reliabilitas dan konsistensi yang tinggi dalam penggunaan bahan hukum agar dapat dipertanggungjawabkan dalam penggunaannya.¹⁰⁷ Oleh karena itu, bahan hukum harus diklasifikasikan untuk mempermudah menjawab permasalahan yang terjadi.

E. Pengolahan Bahan Hukum

Tahapan yang dapat dilakukan untuk mengelola bahan hukum adalah dengan teknik: inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan melakukan sistematisasi.¹⁰⁸ Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diklasifikasikan harus ditelaah dengan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual untuk mendapatkan suatu jawaban atas permasalahan yang diteliti.

F. Penyimpulan

Setelah mengumpulkan bahan hukum lalu dipilah, dianalisis serta ditelaah untuk suatu kesimpulan. Ada dua metode penyimpulan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, yaitu penyimpulan deduktif dan induktif.¹⁰⁹ Penyimpulan deduktif adalah menarik kesimpulan atas permasalahan umum menjadi khusus, sedangkan penyimpulan induktif ialah kesimpulan atas permasalahan khusus menjadi umum. Dalam penelitian hukum normatif ini dengan menggunakan Metode Deduktif yaitu menarik

¹⁰⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian*, 67.

¹⁰⁸ Muhaimin, *Metode penelitian*, 67

¹⁰⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian*, 71.

kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.



BAB IV

PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Kekosongan Jabatan Kepala Daerah

1. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) memang menjadi salah satu indikator dalam sistem demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi dalam menentukan pilihan politiknya. Melalui pemilihan kepala daerah rakyat bisa memilih Kepala Daerahnya. Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia Pilkada menjadi upaya nyata dalam mewujudkan tegaknya demokrasi dan merealisasikan kedaulatan rakyat dengan prinsip jujur dan adil (jurdil) serta langsung, umum, bebas dan rahasia (lubér). Pilkada juga menjadi sarana lima tahunan pergantian kekuasaan dan kepemimpinan daerah.¹¹⁰

Pilkada adalah lebih dari sekadar pemilihan, itu mencerminkan kondisi politik dan sosial masyarakat. Rakyat dapat menyampaikan harapan mereka terhadap pemimpin yang dipilih. Ini juga kesempatan bagi partai politik untuk menunjukkan visi mereka. Dengan pengawasan yang baik, diharapkan pemilihan berjalan transparan dan dapat dipercaya. Ini penting untuk menjaga kepercayaan publik dan mendorong partisipasi masyarakat dalam politik.

¹¹⁰ Triono, 2017, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik* Volume 2, No. 2, (Oktober 2017), 156. DOI:[10.24252/edu.v3i1.36822](https://doi.org/10.24252/edu.v3i1.36822).

Pemilihan kepala daerah tercantum pada pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”¹¹¹ Pemilihan kepala daerah telah diatur dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang (UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada). Bahkan sebagian pihak berpendapat bahwa pemilihan secara langsung dipandang memiliki makna positif dari aspek legitimasi dan kompetensi, “dipilih secara demokratis” sebagaimana dimaksud pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan dilakukan demokratis. Pemahaman ini didasarkan bahwa Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Demokrasi lebih menitikberatkan kepada cara pemilihan kepala daerah yang transparan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah

¹¹¹ Setneg RI, UUD 1945, Pasal 18 Ayat (4).

dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipasi. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan beberapa kelebihan, yaitu: pertama, Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung.¹¹² Pemilihan kepala daerah langsung itu penting karena rakyat bisa langsung memilih pemimpinnya. Ini bikin pemimpin lebih kuat karena didukung langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sebuah strategi dalam upaya pendalaman demokrasi, maksud dari penjelasan ini yaitu menurunkan angka kelemahan praktik-praktik demokrasi substantif khususnya dalam pengaduan dan tuntutan dari masyarakat lokal. Pendalaman demokrasi tersebut sangat dibutuhkan khususnya di tingkat daerah agar bisa menjadikan sebuah demokrasi yang ideal.¹¹³ Pemilihan kepala daerah secara langsung memperkuat praktik demokrasi di tingkat lokal dengan meningkatkan partisipasi masyarakat. Langkah ini diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang lebih responsif dan ideal.

Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis

¹¹² Sarbaini, "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia", *Legalitas: Jurnal Hukum* (Juni 2020), 124. DOI: <http://dx.doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.

¹¹³ Abdul Waris, "Kewenangan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dalam Penindakan dugaan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Studi Kecamatan Suboh Kabupaten Situbondo", (Skripsi Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember 2024), 41.

legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah. Kedua, Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, Kepala Daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan sering kali berseberangan dengan kepentingan rakyat. Ketiga, Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh.¹¹⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga memberikan ruang bagi munculnya pemimpin yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ketika kepala daerah terpilih tanpa tekanan dari partai politik, mereka memiliki kebebasan untuk merumuskan kebijakan yang lebih inklusif dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Hal ini penting, terutama di tengah krisis, di mana keputusan yang tepat dapat mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga. Selain itu, akuntabilitas yang tinggi ini mendorong partisipasi publik yang lebih besar, karena masyarakat merasa memiliki andil dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, legitimasi yang kuat akan tercipta, yang pada gilirannya

¹¹⁴ Sarbaini, *“Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia”*, 124.

dapat memulihkan kepercayaan publik dan menciptakan stabilitas politik serta ekonomi yang dibutuhkan untuk kemajuan daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung sangat terkait dengan kedaulatan rakyat karena memungkinkan rakyat memilih pemimpin mereka sendiri, yang mengarah pada pemerintahan daerah yang demokratis. Kelebihannya meliputi:

- a. Mandat dan Legitimasi Kuat: Kepala daerah terpilih memiliki dukungan langsung dari rakyat.
- b. Independensi: Kepala daerah tidak terikat pada kepentingan partai politik, memungkinkan mereka untuk menjembatani berbagai kepentingan
- c. Akuntabilitas: Pemilihan langsung lebih akuntabel karena rakyat tidak perlu menitipkan suara mereka kepada anggota legislatif.

Pilkada yang demokratis senantiasa diupayakan agar pelaksanaannya efektif, efisien, dan menghasilkan pemimpin-pemimpin di daerah yang representatif bagi kepentingan rakyat di daerah yang dipimpinnya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan Pilkada adalah dengan menerapkan sistem Pilkada Serentak.¹¹⁵ Pelaksanaan Pilkada Serentak sangat penting untuk meningkatkan kualitas pemilihan dengan melibatkan masyarakat. Edukasi pemilih dan transparansi di setiap tahap pemilihan membantu masyarakat memahami hak dan tanggung jawab mereka. Pengawasan ketat dari berbagai pihak,

¹¹⁵ Syamsuddin Haris, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, (Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017), 3.

termasuk lembaga independen, diperlukan untuk mencegah kecurangan. Dengan demikian, Pilkada bukan hanya alat untuk memilih pemimpin, tetapi juga kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam politik. Semua ini akan memperkuat demokrasi lokal dan memastikan pemimpin yang terpilih mencerminkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 201 ayat (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menegaskan “Pemungutan suara serentak nasional untuk Pilkada di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pada November 2024”.¹¹⁶ Terkait dengan Pilkada serentak tersebut, berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), total terdapat 101 kepala-wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun ini.¹¹⁷

Pemilihan kepala daerah serentak ini, proses pemilihan tidak hanya untuk memilih pemimpin, tetapi juga merupakan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam demokrasi. Kementerian Dalam Negeri telah mengingatkan semua pihak untuk mempersiapkan diri dengan baik, baik dari segi logistik, sosialisasi, maupun pendidikan pemilih. Selain itu, penting bagi pemilih untuk memahami visi dan misi calon kepala daerah agar dapat membuat keputusan yang tepat. Dengan demikian, diharapkan Pilkada serentak 2024 dapat berjalan dengan lancar,

¹¹⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, Pasal 201 Ayat (8), LN 2016/No. 130, TLN No. 5898.

¹¹⁷ Tiara Kartika Nabela, Arfa'i, *Pengaturan-pengaturan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024 Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016*. *Journal of Constitutional Law* Vol. 3 No. 3 (2021), 419. <https://doi.org/10.22437/limbago.v3i3.22189>.

transparan, dan menghasilkan pemimpin yang benar-benar diinginkan oleh rakyat.

2. Kekosongan Jabatan Kepala Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah selain dari jalur pemilihan umum dan pergantian antar waktu ialah pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah. Diksi “penjabat” kepala daerah ini adalah bahwa untuk memperjelas maksud proses pengisian jabatan yang akan dilakukan. Dalam konteks ini, yang akan dipilih bukan kepala daerah atau wakil kepala daerah melainkan orang yang akan ditunjuk untuk menduduki jabatan kepala daerah. Penjabat kepala daerah dengan kepala daerah tentu dua hal yang berbeda. Kepala daerah adalah orang yang secara definitif menduduki jabatan kepala daerah dan dihasilkan melalui proses pemilihan secara demokratis. Sementara itu, penjabat kepala daerah adalah orang yang ditunjuk dan dilantik untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah.¹¹⁸

Penjabat kepala daerah bertanggung jawab untuk menjaga kelancaran pemerintahan dan pelayanan publik sampai pemilihan kepala daerah yang definitif. Mereka harus menjaga stabilitas politik dan sosial, serta menjalankan program yang telah direncanakan. Dalam tugasnya, penjabat kepala daerah perlu berkoordinasi dengan masyarakat, lembaga legislatif, dan organisasi non-pemerintah untuk menciptakan suasana yang

¹¹⁸ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 235.

baik. Meskipun memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan, mereka tidak memiliki mandat politik seperti kepala daerah terpilih. Oleh karena itu, setiap tindakan harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat dan batas kewenangan yang ada. Peran pejabat kepala daerah sangat penting untuk memastikan pemerintahan berjalan lancar dan mempersiapkan transisi ke pemimpin baru yang dipilih secara demokratis.

Kriteria yang wajib dipatuhi oleh Menteri Dalam Negeri adalah ketentuan dalam Pasal 201 Undang-undang Pilkada Maka untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota yang telah berakhir 33 masa jabatannya pada tahun 2022, 2023, akan diangkat pejabat gubernur/bupati/wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota berdasarkan hasil Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Untuk itu telah ditentukan pengisian pejabat gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan pejabat bupati atau wali kota berasal dari jabatan tinggi pratama.¹¹⁹

Pejabat yang diangkat harus memenuhi kriteria tertentu, seperti memiliki integritas yang tinggi, pengalaman dalam pemerintahan, serta kemampuan dalam memimpin dan mengelola administrasi daerah. Selain itu, mereka juga diharapkan mampu menjaga stabilitas politik dan sosial di daerah masing-masing, serta mengimplementasikan program-program

¹¹⁹ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 260-261.

yang mendukung pembangunan dan pelayanan publik. Proses seleksi akan melibatkan evaluasi menyeluruh untuk memastikan bahwa pejabat yang dipilih dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, pejabat gubernur, bupati, dan wali kota juga diharapkan berkoordinasi dengan berbagai pihak, termasuk DPRD, untuk menciptakan sinergi dalam pengambilan kebijakan yang pro rakyat.

Pemilihan kepala daerah serentak ini menyebabkan banyak terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dikarenakan banyak yang sudah habis masa jabatannya sebelum pemilihan kepala daerah tahun 2024. Daftar daerah yang habis masa jabatannya sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024 yang pertama kepala daerah tingkat provinsi yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 meliputi 7 provinsi yaitu 1. Aceh, 2. Bangka Belitung, 3. DKI Jakarta, 4. Banten, 5. Gorontalo, 6. Sulawesi Barat, dan 7. Papua Barat. Kepala daerah tingkat kota yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 terdiri dari 18 kota yaitu 1. Banda Aceh, 2. Lhokseumawe, 3. Langsa, 4. Sabang, 5. Tebing Tinggi, 6. Payakumbuh 7. Pekanbaru, 8. Cimahi, 9. Tasikmalaya, 10. Salatiga, 11. Yogyakarta, 12. Batu, 13. Kupang, 14. Singkawang, 15. Kendari, 16. Ambon, 17. Jayapura, 18. Sorong. Kepala daerah tingkat kabupaten yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 terdiri dari 76 daerah.¹²⁰

¹²⁰ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 237-238.

Kepala daerah tingkat provinsi yang habis masa jabatannya pada tahun 2023 meliputi 17 provinsi yaitu 1. Sumatra Utara, 2. Riau, 3. Sumatera Selatan, 4. Lampung, 5. Jawa Barat, 6. Jawa Tengah, 7. Jawa Timur, 8. Bali, 9. Nusa Tenggara Barat, 10. Nusa Tenggara Timur, 11. Kalimantan Barat, 12. Kalimantan Timur, 13. Sulawesi Selatan, 14. Sulawesi Tenggara, 15. Maluku, 16 Papua, 17. Maluku Utara. Kepala daerah tingkat kota yang habis masa jabatannya pada tahun 2023 terdiri dari 38 kota yaitu 1. Serang, 2. Tangerang, 3. Bengkulu, 4. Gorontalo, 5. Jambi, 6. Bekasi, 7. Cirebon, 8. Sukabumi, 9. Bandung, 10. Banjar, 11. Bogor, 12. Tegal, 13. Malang, 14. Mojokerto, 15. Probolinggo, 16. Kediri, 17. Madiun, 18. Pontianak, 19. Palangkaraya, 20. Tarakan, 21. Pangkal Pinang, 22. Tanjung Pinang, 23. Tual, 24. Subulussalam, 25. Bima, 26. Palopo, 27. Pare-pare, 28. Baubau, 29. Kotamobagu, 30. Sawahlunto, 31, Padang Panjang, 32. Pariaman, 33. Padang, 34. Lubuk Lingga, 35. Pagar Alam, 36, Prabumulih, 37. Palembang, 38. Padang Sidempuan. Kepala daerah tingkat kabupaten yang habis masa jabatannya pada tahun 2023 terdiri dari 115 daerah. Kekosongan jabatan daerah sampai pada dipilihnya kepala daerah pada tahun 2024 itulah yang menyebabkan pengisian jabatan kepala daerah melalui penunjukan pejabat kepala daerah.¹²¹ Pemilihan kepala daerah serentak yang mengharuskan pemerintah mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi kekosongan jabatan.

¹²¹ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 237-238.

Kekosongan jabatan kepala daerah sampai pada dipilihnya kepala daerah pada tahun 2024 itulah kemudian yang menyebabkan pengisian penjabat kepala daerah melalui penunjukan penjabat kepala daerah melalui penunjukan penjabat kepala daerah. Pengisian penjabat kepala daerah tersebut hanya untuk jabatan kepala daerah atau tidak disertai pengisian jabatan wakil kepala daerah. Artinya, suatu daerah selama masa transisi menuju Pilkada serentak nasional akan dipimpin oleh seorang penjabat kepala daerah tanpa pembantu atau wakil.¹²²

Penjabat kepala daerah pada masa transisi akan memimpin pemerintahan daerah dan memastikan semuanya berjalan lancar, menjaga stabilitas, serta melanjutkan program pembangunan. Tanpa wakil, mereka perlu membuat keputusan yang baik dan berkomunikasi dengan masyarakat, mendengarkan aspirasi warga, dan menjaga transparansi untuk mempertahankan kepercayaan. Keberhasilan penjabat bergantung pada dukungan pemerintah, masyarakat, dan tokoh lokal menjelang pemilihan mendatang.

Pilihan untuk hanya menunjuk penjabat kepala daerah tentu merupakan pilihan yang tidak berlebihan mengingat penunjukan penjabat wakil kepala daerah bukanlah merupakan suatu hal yang sangat krusial. Sebab, kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah tidak begitu signifikan dalam mempengaruhi roda pemerintahan. Hal ini tidak lepas dari kedudukan wakil kepala daerah hanya berstatus pembantu

¹²² Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 260-262.

kepala daerah sehingga wakil kepala daerah hanya menunggu pelimpahan pekerjaan dari kepala daerah saja bahkan seorang wakil kepala daerah tidak dapat menjalankan tanggung jawab yang dimiliki oleh seorang kepala daerah meski kepala daerahnya sedang berhalangan. Di samping itu, tidak ditunjuknya penjabat wakil kepala daerah juga tidak lepas dari proses pengisian penjabat kepala daerah yang bukan proses pengisian penjabat secara “normal” sehingga pengisiannya pun tidak harus satu paket dengan wakil kepala daerahnya. Bersamaan dengan itu pula, apabila penjabat kepala daerah yang ditunjuk tidak dapat melanjutkan jabatannya sampai pada masa yang ditentukan maka proses pergantiannya pun cukup dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri tanpa harus proses di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹²³

Keputusan untuk tidak menunjuk wakil kepala daerah juga memungkinkan penanganan yang lebih cepat dan efisien dalam situasi darurat atau transisi pemerintahan. Dalam konteks ini, fokus utama adalah memastikan stabilitas dan keberlanjutan kepemimpinan daerah tanpa adanya ketergantungan pada posisi wakil. Hal ini juga mencerminkan fleksibilitas dalam manajemen pemerintahan daerah, di mana Menteri Dalam Negeri dapat mengambil langkah cepat untuk menjaga kelangsungan tugas dan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, penunjukan hanya penjabat kepala daerah dapat dianggap sebagai langkah strategis untuk menjaga efektivitas administrasi daerah, sambil

¹²³ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 259-260.

menghindari komplikasi yang mungkin timbul dari pengisian jabatan yang lebih rumit.

3. Kaitan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Dengan Teori Demokrasi

Pilkada serentak merupakan salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintahan lokal yang lebih demokratis. Dengan Pilkada serentak maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan, serta terwujudnya stabilitas politik dan tujuan pembangunan nasional yang diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi di Indonesia merupakan perintah langsung UUD 1945.¹²⁴ Dalam perjalanannya, sistem demokrasi yang dianut bangsa Indonesia adalah demokrasi konstitusional tidak terlepas dari berbagai bentuk rintangan yang tidak jarang menimbulkan sikap apatis masyarakat.

Demokrasi konstitusional (*Constitutional Democratie*) adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak tiran terhadap warganya. Pembatasan kekuasaan pemerintahan tersebut termaktub dalam konstitusi yang dibuat berdasarkan prosedur demokratis sehingga sering disebut dengan pemerintahan berdasarkan konstitusi (*Constitutional Government*).¹²⁵ Dengan demikian, Pilkada Serentak (Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil

¹²⁴ M. Zubakhrum B. Tjenreng, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2020), 1.

¹²⁵ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Jakarta, 1981), 40.

Walikota) adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Konteks pelaksanaan Pilkada serentak tentunya batu bangun wawasan nusantara harus menjadi landasan visional baik dalam tataran pembuatan kebijakan maupun dalam implementasi demokrasi melalui Pilkada serentak. Pelaksanaan Pilkada serentak harus dapat menghargai kebhinekaan bangsa, menjunjung persatuan dan kesatuan, mempertahankan rasa kebangsaan, mencerminkan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya, memperjuangkan cita-cita bersama sebagai satu entitas bangsa dan negara, serta mempertahankan keutuhan NKRI. Dengan menjadikan wawasan nusantara sebagai landasan visional dalam pelaksanaan Pilkada serentak, maka segala bentuk pelaksanaan demokrasi yang tidak konstitusional harus disingkirkan.¹²⁶ Demikian pun segala bentuk intimidasi, upaya pemecah belahan, sentimen kedaerahan dan primordialisme, dan tindakan manipulasi demokrasi, harus dilihat sebagai perusak batu bangun wawasan nasional Indonesia.

Teori demokrasi berfokus pada prinsip-prinsip partisipasi, representasi, dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan publik. Dalam konteks Pilkada serentak, teori ini menjadi sangat relevan, karena pelaksanaan pemilihan umum di tingkat daerah merupakan manifestasi

¹²⁶ M. Zubakhrum B. Tjenreng, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, 12.

dari kedaulatan rakyat. Melalui Pilkada serentak, masyarakat memiliki kesempatan untuk memilih pemimpin yang diharapkan dapat mewakili aspirasi dan kepentingan mereka. Proses ini tidak hanya meningkatkan legitimasi pemerintahan lokal, tetapi juga mendorong partisipasi aktif warga dalam proses politik. Dengan demikian, Pilkada serentak berfungsi sebagai sarana untuk memperkuat demokrasi, mengurangi apatisme, dan menciptakan pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang telah dianut.

4. Kekosongan Jabatan Menurut Teori Maslahat

Maslahat atau Maslahah mursalah dapat dijadikan sebagai legislasi hukum apabila mengandung beberapa unsur. Unsur pertama berupa masalah hakiki,¹²⁷ dalam kekosongan penjabat kepala daerah masa transisi Pilkada serentak 2024 dengan belum adanya pengisian penjabat kepala daerah jelas yang dapat diketahui oleh masyarakat menjadikan prosesnya tidak transparan. Sehubungan dengan hal tersebut maka kemaslahatan yang seharusnya dihasilkan secara hakiki menjadi tidak terpenuhi karena pihak pemerintah tidak mengeluarkan aturan turunan terkait proses penunjukan penjabat kepala daerah. Dengan demikian, kemaslahatan hakiki hanya akan berubah menjadi prasangka oleh salah satu pihak dan pihak lain berprasangka sebaliknya.

¹²⁷ Isnaini. "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil dan Metode Ijtihad", *Hikmah: Journal of Islamic Studies*, Vol. 16 No. 2 (2020), 203-218. <http://dx.doi.org/10.47466/hikmah.v16i2.175>

Unsur kedua dalam Masalah mursalah ialah kepentingan umum,¹²⁸ adanya penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 yang menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah belum dijelaskan secara rinci terkait prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Sehubungan dengan hal tersebut maka kemaslahatan yang seharusnya menitikberatkan pada kepentingan umum terkhusus dalam konteks ini masyarakat menjadi tidak tercapai. Selanjutnya, unsur ketiga dalam masalah mursalah yakni tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Qur'an dan as-Sunnah.¹²⁹ Penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yang terjadi pada masa transisi Pilkada serentak 2024 merupakan permasalahan baru yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Islam. Akan tetapi dalam Islam diamanatkan bahwa dilarang adanya kekosongan jabatan kepemimpinan sekalipun hanya dalam waktu satu hari karena urgensi sosok pemimpin untuk mendatangkan kemaslahatan bagi seluruh umatnya.

Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024 banyak menyebabkan terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah. Karena kekosongan jabatan itulah yang tidak sesuai dengan nilai yang terdapat di teori maslahat. Kekosongan jabatan kepala daerah dapat dianalisis melalui teori kemaslahatan, yang menekankan pentingnya kebijakan publik yang

¹²⁸ Isnaini. "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil dan Metode Ijtihad", 203-218.

¹²⁹ Isnaini. "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil dan Metode Ijtihad", 203-218.

memberikan manfaat terbesar bagi masyarakat. Dalam konteks ini, kekosongan jabatan dapat mengganggu stabilitas dan efektivitas pemerintahan, yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, penunjukan pejabat kepala daerah dan proses pemilihan pejabat kepala daerah yang cepat dan transparan menjadi sangat krusial untuk memastikan bahwa pelayanan publik tetap berjalan dan kebutuhan masyarakat tetap terpenuhi. Dengan demikian, setiap langkah yang diambil harus berorientasi pada pencapaian kemaslahatan, agar masyarakat dapat merasakan manfaat yang optimal dari pemerintahan yang ada.

Kekosongan jabatan kepala daerah sering kali terjadi akibat berbagai faktor yang mempengaruhi kelangsungan pemerintahan daerah. Salah satu penyebab utama adalah berakhirnya masa jabatan kepala daerah tanpa adanya pemilihan yang segera, yang dapat menyebabkan kekosongan dalam kepemimpinan dikarenakan pemilihan kepala daerah serentak 2024. Selain itu, pemberhentian atau pemecatan kepala daerah karena pelanggaran hukum, meninggal dunia, atau pengunduran diri mendadak juga berkontribusi pada situasi ini. Ketidakstabilan politik, baik dari konflik internal partai maupun dinamika politik nasional, sering kali menambah kompleksitas masalah, sementara tidak jelasnya regulasi mengenai pengisian jabatan dapat memperlambat proses penunjukan pejabat kepala daerah. Semua faktor ini saling berkaitan dan berpotensi mengganggu kelangsungan pelayanan publik serta stabilitas daerah.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang menjelaskan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, maka diangkat pejabat kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mengisi kekosongan pimpinan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir di 2022 dan 2023 tidak menghilangkan hak konstitusional publik dalam memilih kepala daerah. Ketentuan peralihan pejabat periode 2022 dan 2023 hanya bersifat transisi dan sementara. Penunjukan pejabat dilakukan untuk menghindari kekosongan jabatan di tahun 2022 dan 2023.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang dilakukan secara serentak pada tahun 2024 merupakan langkah penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dan memperkuat sistem demokrasi di Indonesia. Dengan melibatkan masyarakat secara langsung, Pilkada serentak tidak hanya memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin terpilih, tetapi juga mendorong partisipasi aktif dalam proses politik. Namun, kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi menjelang pemilihan menunjukkan perlunya mekanisme yang jelas dan transparan dalam penunjukan pejabat kepala daerah. Pejabat ini memiliki tanggung jawab untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan memastikan pelayanan publik tetap berjalan. Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala daerah yang cepat dan efektif

sangat krusial untuk mencapai kemaslahatan masyarakat dan menghindari gangguan dalam pemerintahan. Dengan demikian, keberhasilan Pilkada serentak tidak hanya bergantung pada pelaksanaan yang baik, tetapi juga pada komitmen untuk menjaga stabilitas dan kepercayaan publik di masa transisi.

B. Mekanisme Pengisian Dan Regulasi Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Perwira Tentara Negara Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

1. Mekanisme Pengisian Pejabat Kepala Daerah

Mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah diatur dalam Pasal 201 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Wali Kota dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Mekanisme penunjukan pejabat (Pj) gubernur berawal dari proses Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) akan mengajukan nama-nama kandidat tersebut kepada presiden. Selanjutnya presiden menunjuk satu nama yang akan menjadi pejabat (Pj) gubernur. Sementara untuk penunjukan pejabat (Pj) bupati dan wali kota dilakukan dengan prosedur gubernur mengusulkan tiga nama calon kepada Kemendagri, kemudian Kemendagri menentukan satu nama untuk menduduki posisi pejabat (Pj) bupati atau wali kota.¹³⁰ Pejabat (Pj) gubernur ditunjuk oleh Presiden dari

¹³⁰ Laode Harjuddin, dkk, “Menggugat Penunjukkan Pejabat (PJ) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat, *Journal Publico* Volume 5 No. 4 (November 2022), 1362. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.73>.

usulan Kemendagri, sedangkan Pj bupati dan wali kota ditentukan oleh Kemendagri dari tiga nama calon yang diusulkan oleh Gubernur.

Mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah seperti di atas menyimpang dari kelaziman dalam sistem demokrasi. Penentuan pemimpin dalam sistem demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan umum yang melibatkan rakyat banyak. Pemilu menjadi ciri penanda penting suatu sistem demokrasi seperti yang ditegaskan oleh Samuel P. Huntington bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis bila “para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”.¹³¹

Pentingnya pemilihan umum dalam mendemonstrasikan prinsip-prinsip demokrasi tidak dapat diabaikan. Proses ini tidak hanya memberikan legitimasi kepada pemimpin terpilih, tetapi juga menciptakan ruang bagi partisipasi rakyat dalam menentukan arah kebijakan publik. Ketika pejabat kepala daerah ditunjuk tanpa melalui mekanisme pemilu yang transparan, hal ini berpotensi mengikis kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Rakyat merasa diabaikan dan hak mereka untuk memilih pemimpin yang dapat mewakili aspirasi serta kepentingan mereka terampas. Selain itu, penunjukan semacam ini sering kali mengabaikan prinsip akuntabilitas, di mana pemimpin tidak merasa

¹³¹ Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Nachdr. (Norman, Okla.: Univ. of Oklahoma Press), 5.

bertanggung jawab kepada publik. Oleh karena itu, untuk menjaga keutuhan dan keberlanjutan sistem demokrasi, penting untuk mengembalikan proses pemilihan kepala daerah kepada rakyat melalui pemilihan umum yang bebas dan adil.

Mekanisme penunjukan Pj kepala daerah di atas patut dipertanyakan baik secara-secara demokratis maupun secara konstitusional. Apalagi para pejabat yang ditunjuk akan memiliki masa jabatan yang cukup lama, yakni rata-rata 2 sampai 2,5 tahun. Masa jabatan tersebut berarti mencapai setengah jalan dari periode kepala daerah definitif. Kapasitas pejabat yang ditunjuk pun masih meragukan karena beberapa di antaranya tidak mempunyai pengalaman dalam pemerintahan sipil.¹³²

Penting untuk mempertimbangkan dampak dari penunjukan Pj kepala daerah ini terhadap stabilitas pemerintahan dan kepercayaan publik. Dengan masa jabatan yang cukup lama, terdapat risiko bahwa pejabat tersebut akan mengambil keputusan yang tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat, hanya untuk memenuhi agenda pribadi atau kelompok tertentu. Selain itu, kurangnya pengalaman dalam pemerintahan sipil dapat mengakibatkan kebijakan yang tidak efektif dan tidak responsif terhadap kebutuhan rakyat. Hal ini menciptakan kekhawatiran akan kualitas pelayanan publik dan keberlanjutan program-program yang seharusnya mendukung pembangunan daerah. Oleh karena itu, perlu ada

¹³² Laode Harjuddin, dkk, "*Menggugat Penunjukan Pejabat (PJ) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat*, 1363.

evaluasi dan transparansi dalam proses penunjukan ini agar dapat memastikan bahwa posisi tersebut diisi oleh individu yang kompeten dan memiliki integritas tinggi.

Kasus di antaranya, Pj Gubernur Provinsi Papua Barat merupakan jenderal polisi, kemudian Pj Gubernur Bangka Belitung berasal dari Dirjen Mineral dan Batubara Kementerian ESDM dan Pj Gubernur Banten merupakan Staf Ahli Bidang Budaya Sportivitas Kementerian Pemuda dan Olahraga. Secara aktual, mekanisme penunjukan Pj kepala daerah di atas telah menimbulkan kontroversi di beberapa daerah. Salah satu faktanya terjadi pada penunjukan Pj Bupati Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan. Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi mengusulkan masing-masing tiga nama calon pejabat bupati untuk Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri), namun Mendagri justru menetapkan figur lain di luar usulan Gubernur. Ali Mazi merespon keputusan Mendagri dengan tidak melantik pejabat bupati hasil keputusan Mendagri di dua kabupaten tersebut. Setelah menyulut polemik dan gelombang protes di daerah akhirnya kedua penjabat bupati tersebut tetap dilantik.¹³³

Mekanisme penunjukan pejabat daerah, terutama penjabat kepala daerah, perlu ditinjau dan diperbaiki. Ketidaksiesuaian antara usulan gubernur dan keputusan Mendagri menciptakan ketegangan yang dapat merusak kepercayaan publik. Proses yang lebih transparan dan akuntabel

¹³³ Laode Harjuddin, dkk, *“Menggugat Penunjukkan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat*, 1363.

sangat dibutuhkan agar aspirasi masyarakat terwakili dan potensi konflik dapat diminimalkan. Dalam konteks ini, penting bagi pemerintah pusat dan daerah untuk berkolaborasi demi mencapai stabilitas dan keharmonisan dalam pemerintahan.

2. Regulasi Pengisian Pejabat Kepala Daerah dari Aparatur Sipil Negara Dibandingkan Perwira Tentara Nasional Indonesia dan Perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia

Menteri Dalam Negeri merupakan menteri yang memiliki kewenangan untuk menunjuk pejabat kepala daerah untuk pejabat bupati dan wali kota sedangkan kewenangan penunjukan pejabat gubernur berada ditangan presiden. Namun, walaupun presiden dan Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan penuh untuk menunjuk pejabat kepala daerah, seorang Menteri Dalam Negeri terikat dengan ketentuan tentang siapa yang ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah.¹³⁴

Menteri Dalam Negeri dan Presiden memiliki kewenangan untuk menunjuk pejabat kepala daerah, namun Menteri Dalam Negeri terikat pada ketentuan mengenai siapa yang dapat ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 201 ayat (9) Menegaskan “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa

¹³⁴ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 260.

jabatannya pada Tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak pada tahun 2023”.¹³⁵ Jika ada kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, atau Walikota pada tahun 2023, akan diangkat penjabat sementara sampai pejabat baru terpilih melalui pemilihan serentak.

Pengisian Penjabat Gubernur, Bupati, dan wali kota pada Pasal 201 ayat (10) menegaskan “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Gubernur, dipilih seseorang yang menduduki jabatan kepemimpinan menengah atas untuk menjabat dalam jabatan tersebut sampai Gubernur dilantik secara resmi sesuai dengan persyaratan peraturan perundang-undangan”.¹³⁶ Pasal 201 ayat (11) menegaskan “Ketika jabatan Bupati dan Walikota menjadi kosong, pimpinan tinggi kepala sekolah menunjuk seorang penjabat Bupati/Walikota untuk menjabat dalam kapasitas tersebut sampai Bupati dan Walikota dilantik menjadi pejabat”.¹³⁷ Istilah *Acting Person* mengacu pada seseorang yang telah diberi wewenang sementara untuk mengisi jabatan yang saat ini tidak terisi. Meskipun hanya berfungsi dalam kapasitas itu untuk waktu yang terbatas, kepala daerah memiliki semua kekuatan kepala daerah permanen.¹³⁸

UU No. 10 Tahun 2016 mengatur bahwa jika jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) kosong, maka diisi oleh seorang penjabat

¹³⁵ Setneg RI UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 201 Ayat (9), LN 2016/No.130, TLN No. 5898.

¹³⁶ Setneg RI, UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 201 Ayat (10), LN 2016/No.130, TLN No. 5898.

¹³⁷ Setneg RI, UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 201 Ayat (11), LN 2016/No.130, TLN No. 5898.

¹³⁸ Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Universitas Negeri Padjadjaran, 1997). 30.

sementara. Penjabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan menengah atas, sedangkan Penjabat Bupati/Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi. Penjabat ini punya kewenangan penuh seperti kepala daerah definitif, sampai kepala daerah yang baru dilantik. Ada pengganti sementara yang punya kuasa penuh sampai kepala daerah terpilih menjabat.

Ketentuan tersebut, maka yang dapat ditunjuk sebagai kepala daerah adalah Aparatur Sipil Negara dengan ketentuan bahwa penjabat gubernur adalah ASN dengan jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya dan untuk penjabat wali kota adalah ASN dengan JPT Pratama. Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 14 menegaskan “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Jabatan pimpinan tinggi pratama”.¹³⁹ JPT Madya adalah sekretaris jenderal kementerian, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga non struktural, direktur jenderal, deputi, inspektur, jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Sementara itu, ASN dengan JPT pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten atau kota, kepala

¹³⁹ Setneg RI, UU No. 20 tahun 2023, Pasal 14, LN 2023/No. 141, TLN No. 6897.

dinas atau kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.¹⁴⁰

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Kepala Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota menurut aturan yang berbeda tentang pengisian Penjabat Kepala Daerah. Pasal 1 Angka (6) menegaskan “Penjabat Gubernur yang selanjutnya disebut Pj Gubernur adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya yang ditetapkan oleh presiden, untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur karena terdapat kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur”.¹⁴¹ Pasal 1 Angka (7) menegaskan “Penjabat Bupati atau Penjabat Wali Kota yang selanjutnya disebut sebagai Pj bupati dan Pj Walikota adalah ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan tinggi pertama yang ditetapkan oleh Menteri, untuk melaksanakan tugas dan wewenang bupati dan wali kota karena terdapat kekosongan jabatan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota”.¹⁴²

Permasalahannya terdapat di Pasal 3 Ayat (b) menegaskan “Pejabat ASN atau pejabat pada ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota”.¹⁴³ Maka pasal

¹⁴⁰ Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*, 260-261.

¹⁴¹ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota Pasal 1 Angka (6), BN. 2023/No. 2023.

¹⁴² Setneg RI, Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 1 Angka (7).

¹⁴³ Setneg RI, Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 3 Ayat (b).

1 angka (6) dan angka (7) dengan pasal 3 ayat (b) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 ini terdapat perbedaan di mana pada pasal 1 angka (6) dan angka (7) menyebutkan ASN saja untuk pengisian pejabat kepala daerah, sedangkan pada pasal 3 ayat (b) disebutkan bahwa pejabat kepala daerah berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada ASN Tertentu sehingga menambah kriteria jabatan yang dapat ditunjuk untuk menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, maupun Wali Kota. Sangat penting penambahan makna dan perluasan makna tersebut membuat celah bagi pemerintah untuk berdalil bahwa Perwira TNI dan Perwira Polri Aktif bisa ditunjuk sebagai Pejabat kepala daerah.

Analisis regulasi dalam konteks ini, ketidakcocokan antara Pasal 1 angka (6) dan (7) serta Pasal 3 Ayat (b) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 menunjukkan adanya ambiguitas yang dapat menimbulkan implikasi serius bagi tata kelola pemerintahan. Sebagai peneliti, saya berpendapat bahwa perluasan kriteria yang membolehkan pejabat di luar ASN, seperti Perwira TNI dan Perwira Polri aktif, untuk diangkat sebagai pejabat kepala daerah, berpotensi merusak prinsip profesionalisme dan netralitas dalam birokrasi. Hal ini tidak hanya menciptakan keraguan terhadap independensi pejabat daerah, tetapi juga berisiko mengaburkan batas antara militer, kepolisian, dan fungsi pemerintahan sipil. Ketidakjelasan ini perlu segera ditangani melalui revisi regulasi yang lebih tegas dan jelas, untuk memastikan bahwa pengisian jabatan pejabat kepala daerah tetap sesuai dengan regulasi atau undang-undang yang berlaku.

Posisi anggota TNI dan Polri dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai hak pilih membuktikan adanya ketidakadilan dan diskriminasi. Penghilangan hak pilih merupakan diskriminasi terhadap anggota TNI dan Polri, karena pada kenyataannya PNS justru masih tetap mendapatkan haknya untuk memilih. Padahal anggota PNS dan TNI-Polri adalah pegawai negeri yang mempunyai kedudukan yang sama.¹⁴⁴ Perwira TNI dan Polri tidak memiliki hak pilih, sementara Pegawai Negeri Sipil (PNS) tetap bisa memilih. Ini menunjukkan ketidakadilan dan diskriminasi, karena PNS dan perwira TNI-Polri memiliki kedudukan yang sama sebagai pegawai negeri.

Ketentuan terkait pengisian perwira TNI dan Polri menjadi pejabat gubernur, bupati, dan wali kota memberikan landasan yuridis bagi presiden melalui mendagri untuk menunjuk Perwira TNI dan Perwira Polri untuk menempati jabatan di luar instansi asalnya, dengan ketentuan pejabat gubernur ditunjuk oleh presiden dan pejabat bupati/wali kota ditunjuk oleh mendagri.¹⁴⁵ Perwira TNI dan Polri harus mundur keaktifannya dalam dinas, jika ditunjuk oleh presiden dan/atau mendagri untuk jabatan pimpinan tinggi apabila sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan yang telah ditetapkan melalui proses yang kompetitif dan terbuka, dalam hal penunjukan Perwira TNI dan Polri yang masih aktif di

¹⁴⁴ Basuki Kurniawan, "Persamaan Hukum Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Umum Indonesia, *Jurnal Akta Yudistia* (November 2014), 17. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/60197>

¹⁴⁵ Fajran Noor Anugrah, "Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Pejabat (PJ) Kepala Daerah", *Jurnal Kebijakan Pembangunan* Volume 18 Nomor 1 (Juni 2023), 128. <https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.294>.

lingkungan instansi pemerintah tertentu sebagai pejabat pimpinan tinggi oleh presiden dan/atau mendagri sebagai jabatan pimpinan tinggi diperbolehkan. Asalkan telah memenuhi persyaratan yang diatur oleh hukum positif yang mengatur terkait dengan kompetensi Perwira TNI dan Polri untuk menduduki jabatan tersebut.

Rekomendasi perbaikan regulasi dengan meningkatkan kejelasan dan konsistensi regulasi yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat kepala daerah, disarankan agar dilakukan revisi terhadap Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Rekomendasi ini mencakup penegasan kriteria pengangkatan yang membatasi pejabat hanya pada Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menjaga profesionalisme dan netralitas birokrasi. Selain itu, perluasan kriteria yang memungkinkan pengangkatan perwira TNI dan Polri aktif harus dihapus atau diatur dengan ketat untuk menghindari potensi konflik kepentingan dan ambiguitas peran antara militer, kepolisian, dan pemerintahan sipil. Revisi ini harus mencakup penjelasan yang jelas mengenai batasan, syarat, dan proses pengangkatan, serta melibatkan konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan agar kebijakan yang dihasilkan dapat mendukung tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Permasalahannya adalah tidak adanya aturan lebih lanjut terkait kompetensi yang harus dimiliki perwira TNI dan Polri tersebut, untuk ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah, serta tidak diaturnya proses yang kompetitif, dan dilakukan secara tertutup, sebagai akibat dari tidak adanya

aturan terkait prosedur penunjukan pejabat gubernur, bupati, wali kota. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS Pasal 147 mengatur bahwa jabatan ASN pada ruang lingkup pemerintah pusat khusus sebagaimana telah diatur peraturan perundangan boleh diisi oleh anggota Polri dan/atau prajurit TNI asalkan telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kompetensi.¹⁴⁶ Tidak jelas kompetensi sebagaimana dimaksud peraturan perundang-undangan tersebut di atas, akan menimbulkan penafsiran berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan polemik terkait penunjukan dari unsur perwira TNI dan Polri yang masih aktif dalam kedinasan yang oleh presiden melalui mendagri ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah.

Tabel 4.1 Pejabat Kepala daerah dari Perwira TNI dan Polri

No	Nama	Tahun	Jabatan
1	Paulus Waterpauw (Polri Aktif)	2022	Gubernur Papua Barat
2	Andi Chandra As'aduddin (TNI Aktif)	2022	Bupati Seram Bagian Barat
3	Hasanuddin (Purnawirawan TNI)	2018	Gubernur Nusa Tenggara Barat
4	Andap Budhi (Purnawirawan Polri)	2024	Gubernur Sulawesi Tenggara
5	Sang Made Mahendra Jaya (Purnawirawan Polri)	2023	Gubernur Bali

Pengisian pejabat kepala daerah yang diisi oleh Aparatur Sipil Negara dan Perwira TNI dan Perwira Polri. Pejabat kepala daerah dari perwira TNI dan Polri contohnya yaitu Komisaris Jenderal Polisi Paulus

¹⁴⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS, Pasal 147, LN 2017/No. 63, TLN No. 6037.

Waterpauw dilantik sebagai penjabat gubernur Papua Barat pada tahun 2022, Brigjen Andi Chandra As'aduddin dilantik sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat pada tahun 2022, Mayjen Hasanuddin dilantik sebagai penjabat Gubernur Nusa Tenggara Barat pada tahun 2018, Komjen Pol Andap Budhi dilantik sebagai penjabat Gubernur Sulawesi Tenggara tahun 2024, Irjen Pol Sang Made Mahendra Jaya dilantik sebagai penjabat Gubernur Bali tahun 2023.

Berdasarkan UU Pilkada, perlu dilakukan pengisian penjabat gubernur di daerah provinsi dan pengisian bupati dan wali kota di kabupaten dan kota untuk mengisi kekosongan tersebut. Pengisian pimpinan eksekutif penyelenggara pemerintah daerah oleh presiden dan/atau mendagri sebagaimana disebutkan pada contoh di atas didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang mengenai Pilkada. Ada pimpinan eksekutif daerah yang ditunjuk dari unsur Perwira TNI aktif, seperti pada penunjukan Andi Chandra, Kepala BIN Sulawesi Tengah sebagai penjabat kepala daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. Dari unsur Perwira Polri Aktif penunjukan pimpinan eksekutif seperti pada penunjukan Komjen (Purn) Paulus Waterpauw sebagai penjabat kepala daerah di Provinsi Papua Barat.¹⁴⁷

Pengisian jabatan gubernur, bupati, dan wali kota melalui penunjukan penjabat dari Perwira TNI dan Polri adalah langkah strategis untuk memastikan stabilitas pemerintahan daerah dalam situasi

¹⁴⁷ Fajran Noor Anugrah, “ Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah”, 128.

kekosongan. Penunjukan ini mencerminkan kewenangan yang diberikan oleh UU Pilkada dan bertujuan untuk mengoptimalkan kepemimpinan serta menjaga keamanan dan ketertiban. Dengan melibatkan unsur-unsur militer dan kepolisian, diharapkan proses pemerintahan dapat berjalan efektif dan masyarakat dapat merasakan dampak positif dari kebijakan yang diambil.

Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari unsur Perwira TNI dan Polri oleh presiden melalui mendagri akan menimbulkan disharmonisasi tujuan dan tugas. Berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang TNI Pasal 47 ayat (2) menegaskan “Selain menduduki jabatan pada kementerian/lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1), prajurit dapat menduduki jabatan sipil lain setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”.¹⁴⁸ Kemudian Pasal 47 ayat (4) menegaskan “Pengangkatan dan pemberhentian jabatan bagi prajurit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai kebutuhan organisasi kementerian dan lembaga”.¹⁴⁹

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Pasal 28 ayat (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.¹⁵⁰ Dengan melihat hal tersebut di atas, dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penjabat gubernur, bupati atau wali kota yang mengisi jabatan politis di pemerintahan

¹⁴⁸ Setneg RI, UU No. 3 Tahun 2025, Pasal 47 Ayat (2), LN 2025/No.35, TLN No. 7104.

¹⁴⁹ Setneg RI, UU No. 3 Tahun 2025, Pasal 47 Ayat (4), LN 2025/No.35, TLN No. 7104.

¹⁵⁰ Setneg RI, UU No. 2 Tahun 2002, Pasal 28 Ayat (3), LN 2002/No. 2, TLN No. 4168.

daerah, agar netral dan tidak terlibat dalam kegiatan praktik politik praktis, Maka Perwira TNI dan Polri yang ditunjuk seharusnya mengajukan pensiun atau mundur dari keanggotaan sebagai Perwira TNI dan Polri aktif.

Berdasarkan ketentuan tersebut, keputusan yang dikeluarkan oleh mendagri mengenai penunjukan Andi Chandra As'aduddin, Kepala BIN Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, yang berasal dari unsur prajurit TNI aktif, menjadi Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu adanya kebutuhan BIN sebagai lembaga non-departemen yang melaksanakan tugas di bidang intelijen. Pengisian perwira TNI pada lembaga non-departemen merupakan kebutuhan BIN sebagai penyelenggara intelijen, dan merupakan bagian integral dari sistem keamanan nasional. BIN mempunyai kewenangan dalam hal penyelenggaraan tugas intelijen negara, yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, termasuk fungsinya dalam pelaksanaan Pilkada serentak. Penunjukan pejabat BIN yang berasal dari unsur perwira TNI sebagai pejabat kepala daerah sebagaimana contoh di atas dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁵¹

Dasar pertimbangannya adalah panjangnya masa jabatan penjabat yaitu lebih dari 1 (satu) tahun dengan kewenangan yang dimiliki hampir sama dengan pimpinan eksekutif daerah yang dipilih secara demokratis.

¹⁵¹ Fajran Noor Anugrah, “ Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah”, 128.

Pertimbangan lainnya adalah daerah tersebut memiliki potensi ketidakstabilan keamanan jika pejabat kepala daerah berasal dari masyarakat sipil. Pelaksanaan Pilkada secara langsung dan serentak akan sangat rawan gesekan dan mengancam keamanan dan ketertiban. Atas dasar itulah Pengisian pejabat dari perwira TNI yang berada di BIN, sebagai upaya untuk melakukan pencegahan serta tindakan untuk menghadapi ancaman disintegrasi bangsa. Daerah yang diisi dari unsur perwira TNI dan Polri diketahui merupakan daerah yang sering terjadi konflik seperti Sulawesi Tengah dan Maluku, sehingga lebih berdaya guna jika pejabat kepala daerah diisi dari Perwira TNI dan Polri dibandingkan dari masyarakat sipil.

3. Perbedaan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dan Pejabat Kepala Daerah Menurut Teori Kewenangan

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut pejabat kepala daerah. Pejabat kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Peranan dari sosok kepala daerah di Indonesia dapat dikatakan sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas daerah, terkhususnya pada tugas otonomi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka berhasil atau tidaknya tugas-tugas daerah di Indonesia sangat bergantung pada kinerja

sosok kepala daerah. Mengingat dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis. Kedudukan dan kewenangan kepala daerah tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Sebuah sistem dalam negara hanya akan berfungsi terintegrasi, saling dukung, dan tidak berlawanan. Terhadap hal ini memberi landasan pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat di provinsi dan di daerah.¹⁵²

Tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain:¹⁵³

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

¹⁵² Raihan Ardiyansyah, dkk, “Kedudukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Discretie*, Volume 4 No. 2 (July 2024), 235. <https://doi.org/10.20961/jd.v4i2.74921>

¹⁵³ Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 65, LN 2015/No. 58, TLN No. 5679.

- 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. Dihapus.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjabat kepala daerah untuk melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh penjabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang penjabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan

perundang-undangan.¹⁵⁴ Dalam konteks pemerintahan daerah, wewenang adalah sebuah tema penting yang perlu dikaji dalam konteks proses menjalankan tugas kedaerahan oleh kepala daerah dan jajarannya.

Secara normatif tugas dan wewenang pejabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat 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;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Patut diingat, bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan pejabat kepala daerah. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan adalah:¹⁵⁵

¹⁵⁴ H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2011), 10.

¹⁵⁵ Raihan Ardiyansyah, dkk, “*Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintahan Daerah*”, 241

- a. Melakukan mutasi pegawai;
 - b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
 - c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
 - d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
4. Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dari Perwira Tentara Nasional Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Tinjauan Teori Desentralisasi

Posisi penjabat kepala daerah merupakan jabatan yang strategis, karena undang-undang memberikan kewenangan menjalankan tugas dan fungsi jabatan yang hampir sama dengan kewenangan yang diberikan kepada kepala daerah terpilih hasil Pilkada. Selain itu, penjabat kepala daerah memiliki masa jabatan yang cukup panjang, yaitu dari tahun 2022 atau 2023 sampai ditetapkannya kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih hasil Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada bulan November 2024. Mengingat pentingnya posisi penjabat kepala daerah tersebut, pemerintah menunjuk aparatur baik yang berasal dari ASN maupun dari unsur TNI/Polri sebagai penjabat kepala daerah.

Kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah, proses penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan berjalan kondusif sampai dengan dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil Pilkada serentak 2024. Tidak ada perbedaan antara penunjukan pejabat kepala daerah baik yang berasal dari aparatur sipil maupun dari unsur TNI/Polri sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan”. Pada intinya, aparatur sipil atau Perwira TNI dan Polri dapat ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah, asalkan telah memenuhi syarat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, sampai saat ini aturan teknis tersebut belum ada dalam bentuk peraturan pelaksana dari undang-undang yang mengatur Pilkada.¹⁵⁶ Hal ini mengakibatkan munculnya polemik dan penafsiran berbeda di tengah masyarakat yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah menunjuk Perwira TNI dan Polri menjadi pejabat gubernur, bupati atau wali kota.

Penunjukan pejabat kepala yang dilakukan oleh Mendagri tidak sesuai dengan nilai yang terdapat di teori desentralisasi. Desentralisasi adalah suatu strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan menyalurkan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik. Desentralisasi berlawanan dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan suatu keputusan berkonsentrasi pada pemerintah pusat, sedangkan desentralisasi

¹⁵⁶ Fajran Noor Anugrah, “ Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Pejabat (PJ) Kepala Daerah”, 131.

memberikan kewenangan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengambil suatu kebijakan secara langsung sesuai dengan isu yang terdapat di daerahnya.¹⁵⁷

Penunjukan pejabat kepala daerah oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip desentralisasi justru berpotensi mengurangi efektivitas implementasi kebijakan lokal. Ketika keputusan penting diambil secara sentral tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan di daerah, maka esensi desentralisasi yang seharusnya memberi ruang bagi adaptasi kebijakan sesuai kebutuhan lokal menjadi terabaikan. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpuasan di kalangan masyarakat dan menghambat inovasi yang seharusnya muncul dari inisiatif daerah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memastikan bahwa proses penunjukan dan pengambilan keputusan tetap mempertimbangkan aspirasi dan konteks lokal guna mencapai pembangunan yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari Perwira Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang masih aktif sebagai Pejabat Kepala Daerah tidak sah menurut hukum positif Indonesia saat ini. Perwira TNI dan Polri yang ingin menduduki jabatan tersebut harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas mereka. Hal ini disebabkan karena Pejabat Kepala Daerah merupakan jabatan sipil dan berada di luar struktur TNI dan Polri,

¹⁵⁷ Ni'matul. R. Nazriyah Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusamedia, 2011), 62.

serta merupakan jabatan politis yang pengisiannya ditentukan oleh pemimpin negara yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum, berdasarkan kebijakan dan keputusan politik.¹⁵⁸

Jabatan pejabat yang ditunjuk seharusnya sebagai Penjabat Kepala Daerah adalah jabatan ASN yang menduduki pada Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota baik di Lingkup pemerintahan pusat maupun di lingkup pemerintahan daerah.¹⁵⁹ Maka batasan kriteria jabatan pejabat yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat kepala daerah adalah hanya jabatan ASN yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota.

Pengisian Penjabat Kepala daerah dibagi dari JPT Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan JPT Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota di lingkungan Kemendagri tidak tersedia, walaupun Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Kepala Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota menjelaskan tentang Pengisian oleh ASN tertentu Mendagri menunjuk Perwira TNI dan Perwira Polri Aktif bisa ditunjuk sebagai penjabat kepala daerah selama memenuhi syarat dan kualifikasi yaitu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas.

¹⁵⁸Ni'matul. R. Nazriyah Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, 65-67.

¹⁵⁹Fajran Noor Anugrah, " *Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah* ", 133.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN.¹⁶⁰

Pengisian penjabat kepala daerah, baik dari Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun Perwira TNI dan Polri, perlu ditekankan pentingnya pengaturan yang jelas dan transparan. Penunjukan penjabat kepala daerah haruslah berlandaskan pada prinsip desentralisasi yang mengutamakan partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan lokal.¹⁶¹ Proses ini tidak hanya bertujuan untuk memastikan stabilitas pemerintahan, tetapi juga untuk menjaga kepercayaan publik terhadap institusi negara. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap mekanisme yang ada, serta penegakan hukum yang konsisten agar jabatan tersebut diisi oleh individu yang benar-benar memenuhi syarat dan memiliki integritas. Penegasan tentang kriteria yang jelas untuk penjabat kepala daerah, serta penguatan proses demokrasi melalui pemilihan Kepala Daerah yang bebas dan adil, adalah langkah krusial dalam memperkuat sistem pemerintahan dan mencapai pembangunan yang inklusif bagi seluruh masyarakat.

¹⁶⁰Fajran Noor Anugrah, “*Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah*”, 133.

¹⁶¹Ni'matul. R. Nazriyah Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, 65-67.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Latar Belakang Kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi akibat Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024. Berbagai faktor, seperti berakhirnya masa jabatan, pemberhentian, dan dinamika politik, berkontribusi pada situasi ini. Penunjukan pejabat kepala daerah menjadi solusi penting untuk memastikan pelayanan publik tetap berjalan. Undang-undang No. 10 Tahun 2016 mengatur pengisian kekosongan jabatan dengan penunjukan ASN sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini bersifat transisi dan tidak menghilangkan hak konstitusional masyarakat untuk memilih. Kekosongan Jabatan ini dalam masalah atau masalah mursal dapat dijadikan sebagai legislasi hukum mengandung unsur; masalah hakiki, kepentingan umum, dan tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah.
2. Mekanisme pengisian pejabat kepala daerah di Indonesia dilakukan melalui mekanisme yang jelas: pejabat gubernur diusulkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan ditetapkan oleh presiden, sementara pejabat bupati dan wali kota diusulkan oleh gubernur dan ditentukan oleh Kemendagri. Anggota TNI dan Polri yang masih aktif tidak diperbolehkan menjabat sebagai pejabat kepala daerah karena jabatan tersebut bersifat sipil dan politis. Pengisian posisi ini harus merujuk pada Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya untuk jabatan pimpinan tinggi madya bagi

gubernur dan pimpinan tinggi pratama bagi bupati dan wali kota. Regulasi yang mengatur Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 dan Undang-undang No. 10 Tahun 2016 dan Undang-undang No. 20 Tahun 2023 tentang ASN. Meskipun ada ketentuan untuk mengangkat Perwira TNI dan Polri, mereka harus sudah pensiun atau mengundurkan diri dari dinas aktif.

B. Saran-saran

1. Menghadapi kekosongan jabatan kepala daerah pasca Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024, penting bagi pemerintah untuk memastikan proses penunjukan pejabat kepala daerah dilakukan secara transparan dan akuntabel. Penunjukan ASN sebagai pejabat sebaiknya melibatkan pertimbangan kualifikasi dan integritas untuk menjaga kepercayaan publik. Selain itu, perlu ada komunikasi yang efektif kepada masyarakat mengenai langkah-langkah yang diambil, sehingga mereka tetap merasa terlibat dan memiliki suara dalam proses demokrasi. Dengan demikian, meskipun dalam masa transisi, pelayanan publik dapat tetap optimal dan hak konstitusional masyarakat untuk memilih tidak terabaikan.
2. Mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah adalah perlunya penegasan kembali mengenai kriteria calon yang diusulkan untuk mengisi posisi tersebut. Mengingat pentingnya integritas dan profesionalisme dalam pemerintahan daerah, sebaiknya penunjukan pejabat gubernur, bupati, dan wali kota mengutamakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memenuhi syarat jabatan pimpinan tinggi. Selain itu, meskipun terdapat ketentuan yang memungkinkan pengangkatan Perwira TNI dan Polri

sebagai pejabat kepala daerah, perlu ditekankan bahwa syarat pengunduran diri atau pensiun dari dinas aktif harus dipatuhi. Dengan demikian, penegakan prinsip-prinsip demokrasi dan pemisahan kekuasaan dapat terjaga, serta kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan daerah dapat meningkat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Scumpeter Josep, *Capitalism, socialism & democracy* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Abdullah, Rozali *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Ahmad Saebani Beni dan Javid Zia Haqiq, *Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Pustaka Setia, 2016.
- Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Atmosudirdjo Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Az-Zuhaili Wahbah, *Ushul al-Fiqh al-Islamiy Juz 2*. Dimasyq: Dar al-Fikr, 2005.
- B. Mayo Hendy, *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- Budi Prayitno Rahadi dan Arlis Prayugo, *Teori Demokrasi Memahami Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Deepublish, 2023.
- E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Universitas Negeri Padjadjaran, 1997.
- Efendi Jonaedi dan Jhonny Ibahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Efendi Satria, *Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Fajar Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris* Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Fauzi Irham, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*. Yogyakarta: Paper Present, 2011.
- Ghazali Al, *Al-Mustasfa Juz I*. Beirut: Daar al-Ihya' al Turats al-'Arabi, 1997.
- Hafidh Ahmad, *Meretas Nalar Syariah: Konfigurasi Pergulatan Akal dalam Pengkajian Hukum Islam*. Yogyakarta: Teras, 2011.
- Haris Syamsuddin, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

- Haris Syamsudin, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Haryanti Dewi dan Oksep Adhayanto, *Hukum Pemilu dan Pilkada Langsung Tinjauan Hukum dan Teori*. Yogyakarta: Deepublish Digital.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Nachdr. Norman, Okla.: Univ. of Oklahoma Press.
- Karim Zaydan Abdul, *Ushul Fiqh*. Surabaya: Arkola, 2009. Koto Alaidin, *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Kumolo Jahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta: Expose, 2015.
- Mahfud MD Moh, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000.
- Mahmud Marzuki Peter, *Penelitian Hukum, Cetakan Ke-15*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Mukri Moh, *Paradigma Maslahat dalam Pemikiran Al-Ghazali*. Jakarta: Nawesea Press, 2011.
- Munawir, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan Ketatanegaraan Di Indonesia*. Ponorogo: CV. Senyum Indonesia, 2020.
- Noor Muhammad, *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena, 2012.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009.
- Quraish Shihab, M, *Pesan dan Kesan Keselarasan Al-Qur'an*. Jakarta: Lentera Hati, 2017.
- R. Nazriyah Huda Ni'matul, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusamedia, 2011.
- Rondinelli D, J. Nellis, *Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism*. Development Policy Review IV, 1986.

Rondinelli, dkk, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications. 1983.

Sadjijono H., *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2011.

Sakti Hadiwijoyo Suryo, *Negara, Demokrasi dan Civil Society*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.

Sayyid Yusuf Muhammad, *Manhaj Al-Qur'an Fi Islah Al-Mujtama*. Kairo: Dar as-Salam, 2002.

Siboy Ahmad, *Pengantar Hukum Pilkada*, Depok: Rajawali Pers, 2022.

Soemantri Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Jakarta, 1981.

Sokanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981.

Thoha Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2010.

Wahab Khalaf Abdul, *Ilmu Ushul Fiqh, Alih Bahasa Masdar Helmi*. Bandung: Gema Risalah Press, 1997.

Wahyudi Alwi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*.cYogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

Zubakhrum B. Tjenreng M, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, Depok: Papas Sinar Sinanti, 2020.

Skripsi

Agung Firzatullah Faizal “*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Unsur TNI/Polri Aktif Studi Kasus Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat*” Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2023.

Lusiana Safara Marshelia, “*Pengangkatan Perwira TNI Aktif Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Presfektif Siyasa Syar'iyah*”. Skripsi Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto 2023.

Nurani Hesti “*Disharmonisasi Norma Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dari Unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif Pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024*” Skripsi Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan 2023.

Pane Rahmawati, *Penerapan Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara ASN di Biro Pimpinan Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara*, Skripsi Universitas Medan Area 2022.

Waris Abdul, *“Kewenangan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dalam Penindakan dugaan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Studi Kecamatan Suboh Kabupaten Situbondo”*, Skripsi Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember 2024.

Yudha Utama Suherman Rahmanda, *“Analisis Yuridis Pengangkatan Perwira TNI Aktif Menjadi Penjabat Bupati”* Skripsi Universitas Islam Salatiga 2023.

Tesis

Ramdani Dadan. *Probelamtika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional 2024*. Tesis Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2022.

Jurnal

Abbas, *Maslahat dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, *Jurnal Hukum Diktum* Volume 13 No. 1, Januari 2015.
<https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

Abdul Chalim Munsharif, Faisal Farhan, *“Peranan dan Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) di dalam Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional Di Tinjau dari Perspektif Politik Hukum di Indonesia”*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 2 No. 1, April 2015.
DOI:10.24252/edu.v3i1.36822.

Adlan Kamil Muhammad, *Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*, *JOURNAL OF LEGAL RESERCH* Volume 4, NO. 2, Maret 2022.
<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/56710>.

Arafat Yaser, dkk, *“Pilkada Antara Pertarungan Gagasan dan Perebutan Kekuasaan”*, *Jurnal Pemikiran Hukum dan Islam*, Volume 8 No. 2 Desember 2022. <https://doi.org/10.61817/ittihad.v8i2.69>.

Ardiyansyah Raihan, dkk, *“Kedudukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintahan Daerah”*, *Jurnal Discretie*, Volume 4 No. 2 July 2024.
<https://doi.org/10.20961/jd.v4i2.74921>.

- Asmawi, “Konseptualisasi Teori Masalah,” *Jurnal Salam Filsafat dan Budaya Hukum* Vol. 12, No. 2, Desember 2014. <https://doi.org/10.33369/sjbm.4.2.318-349>.
- Hadiawan Agus, “Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung*, Vol 3, No 7, ISSN : 1410-8429 Juli-Desember 2009.
- Harjuddin Laode, dkk, “Menggugat Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat, *Journal Publico* Volume 5 No. 4, November 2022. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.73>.
- Isnaini. “Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil dan Metode Ijtihad”, *Hikmah: Journal of Islamic Studies*, Vol. 16 No. 2 2020. <http://dx.doi.org/10.47466/hikmah.v16i2.175>
- Kartika Nabela Tiara, Arfa’i, *Pengaturan-pengaturan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024 Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Journal of Constitutional Law* Vol. 3 No. 3, 2021. <https://doi.org/10.22437/limbago.v3i3.22189>.
- Kurniawan Basuki, “Persamaan Hukum Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Umum Indonesia, *Jurnal Akta Yudistia*, November 2014, 17. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/60197>
- Kusuma Dewi Amelia, *Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasah Serta Hukum Positif, El-Dusturia: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan* Vol.3, No.2, Juni 2024. <http://etheses.iainponorogo.ac.id/id/eprint/28914>.
- Kusumaatmadja Mochtar, “Pengembangan Hukum Filsafat Nasional”, *Jurnal Pro Justitia* Th XV No. 1, 1997. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.
- Noor Anugrah Fajran, “Analisis Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah”, *Jurnal Kebijakan Pembangunan* Volume 18 Nomor 1 Juni 2023, 128. <https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.294>.

- Pardede Marulak, *Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah*. Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018: 127 – 148. <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.
- Pawana Juang, dkk, “Mengembalikan Kemanunggalan TNI dan Rakyat: Analisis Kritis Terhadap Tradisi Pembinaan Calon Perwira TNI”, *Jurnal Lembaga Ketahanan Republik Indonesia*, Volume 8 No.2, Oktober 2020. <https://doi.org/10.55960/jlri.v8i2.305>.
- Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, *Jurnal Konstitusi* Volume 20 No.2, Juni 2023. <https://doi.org/10.31078/jk2022>.
- Rishmayani dan Aprinelita, “Tinjauan Yuridis Penjabat Kepala Daerah dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024”, *Kodifikasi*, Volume 5 No. 1, 2023. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.
- Sarbaini, “Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia”, *Legalitas: Jurnal Hukum*, Juni 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Sri Kartini Dede, “Demokrasi dan Pengawasan Pemilu,” *Journal of Governance*, Volume 2, No.2, Desember 2017. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.
- Syafruddin dan Siti Hasannah, “Analisis Dampak Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024”, *Journal of Government and Politics*, Volume 4 No. 5, Desember 2022. <https://doi.org/10.31764/jgop.v4i2.11825>.
- Tiara Rizki Winda, “Pengaruh Manajemen ASN dan Good Governance Terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Pada Kabupaten Pematang Sari Provinsi Bengkulu”, *Jurnal Universitas Bengkulu*. <https://doi.org/10.33369/sjbm.4.2.318-349>.
- Triono, 2017, “Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Wacana Politik* Volume 2, No. 2, Oktober 2017. DOI:[10.24252/edu.v3i1.36822](https://doi.org/10.24252/edu.v3i1.36822).
- Wayan Eka Jaya I, “Analisis Kompetensi Jabatan Perwira Administrasi pada Subbagian Perencanaan dan Administrasi Satuan Brigade Mobil Kepolisian Daerah Kalimantan Selatan”, *Jurnal As-Siyasah*, Volume. 8 No.1, Mei 2023, 12. <http://dx.doi.org/10.31602/as.v8i1.10568>.
- Widodo Wahyu, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-nilai Pancasila,” *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume V No. 1, Januari 2015. <https://doi.org/10.35905/diktum.v13i1.355>.

Yani Meri, *Polemik Hukum Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota*, *Journal Wajah Hukum* Vol.7 No.2, Oktober 2023. DOI:[10.24252/edu.v3i1.36822](https://doi.org/10.24252/edu.v3i1.36822).

Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XVII/2022.

Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, LN 2016/ No. 130, TLN No. 5898.

Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat 3, LN 2002/No. 2, TLN No. 4168.

Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Aparatur Sipil Negara, LN 2023/ No. 141, TLN No. 6897.

Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 47 ayat 1, LN 2004/No. 1277, TLN No. 4439.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati, Wali Kota, BN. 2023/ No. 310.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS, LN. 2017/No. 63, TLN No. 6037.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, 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, Pasal 1 Ayat 1, LN 2015/No. 31, TLN No. 5661.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, LN 2023/ No. 141, TLN No. 6897.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, Pasal 1 Ayat 3, LN.2016/No. 243, TLN No. 5586.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 7 Ayat (1), LN 2025/No.35, TLN No. 7104.

Sekretariat Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 65, LN 2015/No. 58, TLN No. 5679.

Internet

Kepala daerah. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kepala%20daerah> 26 September 2024.

Pemilihan Kepala Daerah. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pilkada> di akses 28 September 2024.

Penjabat. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penjabat> 26 September 2024.

Perwira. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perwira> 26 September 2024.

Polri. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/polri> 26 September 2024.

Serentak. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/serentak> 28 September 2024.

TNI. KBBI Daring dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tni> 26 September 2024.

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Agus Rudyarta
NIM : 204102030040
Prodi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah
Instansi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R

Jember, 23 Juni 2025
Saya yang menyatakan



AGUS RUDYARTA
NIM. 204102030040

BIODATA PENULIS



✚ DATA DIRI

Nama : Agus Rudyarta
 Tempat/Tanggal Lahir : Banyuwangi, 22 Agustus 2001
 Jenis Kelamin : Laki-Laki
 Agama : Islam
 NIM : 204102030040
 Program Studi : Hukum Tata Negara
 Fakultas : Syariah
 Alamat : Dusun Krajan Rt 01 Rw 01 Desa Pendarungan
 Kecamatan Kabat Kabupaten Banyuwangi
 Nomor Telepon : 085236978394
 E-mail : agusrudyarta27@gmail.com

✚ Riwayat Pendidikan

SD : SDN 1 Pendarungan (2014)
 SMP : SMPU Habibulloh (2017)
 SMA/MA : MAN1Banyuwangi (2020)

✚ Pengalaman Organisasi

-