

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**



**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN KEPALA DAERAH OLEH
PENJABAT (PJ) GUBERNUR BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Disusun Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

PEVI SUNDARI

B10020002

**Pembimbing
Ansorullah, S.H., M.H
Firmansyah Putra, S.H., M.H.**

**JAMBI
2024**

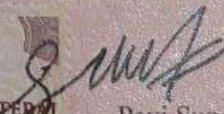
PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tugas Akhir ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik Sarjana, baik di Universitas Jambi maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Pembimbing Tugas Akhir.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain secara tertulis dengan jelas dan dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi.

Jambi, 31 Mei 2024




Pevi Sundari
NIM B10020002

ABSTRACT

The filling of the vacancy in the position of regional head by the acting governor as a result of the postponement of the simultaneous national regional elections in 2024 raises problems related to the requirements, procedures, authority and legal basis which are used as the basis for filling the vacancy by the acting regional head. The aim of this research is to find out and analyze how the arrangements are made regarding filling vacancies for regional head positions in Indonesia and to analyze the filling of regional head positions in accordance with democratic principles. This research uses a normative juridical research method where the study of library law is carried out by examining library materials or mere secondary data. Then the collected materials were analyzed descriptively qualitatively. The results of this research show that the filling of vacancies in regional head positions by acting regional heads (P.J) has been regulated by law, but these regulations still do not specifically regulate the requirements, procedures or authority of acting regional heads and there is a lack of community participation in the appointment of acting heads.

Keywords: *vacancy, acting, regional head*

ABSTRAK

Penundaan pilkada serentak nasional pada tahun 2024 menimbulkan permasalahan yang dimana penundaan pilkada mengakibatkan kekosongan jabatan di berbagai daerah sehingga perlu adanya tindakan yang diambil untuk mengatasi kekosongan jabatan kepala daerah, adapun mekanisme yang digunakan yaitu dengan mekanisme pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah yang tentunya hal ini menimbulkan problematik terkait Mekanisme dan dasar hukum yang dijadikan landasan dalam pengisian kekosongan jabatan oleh penjabat kepala daerah, serta kurangnya partisipasi yang melibatkan peran masyarakat dalam pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah sehingga mengurangi nilai-nilai demokrasi yang ada di Indonesia, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaturan tentang pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia dan untuk menganalisis pengisian penjabat kepala daerah sudah sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dimana studi hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka. Kemudian bahan-bahan yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat (PJ) kepala daerah telah diatur oleh undang-undang akan tetapi aturan tersebut masih belum mengatur secara spesifik terkait prosedur, kewenangan ataupun batas masa jabatan penjabat kepala daerah serta mekanisme pengangkatan penjabat yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat.

Kata kunci : kekosongan jabatan, penjabat, kepala daerah

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Pevi Sundari
Nomor Induk Mahasiswa : B10020002
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah
Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan
Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini
untuk dipertahankan di hadapan Tim Penguji Fakultas Hukum
Universitas Jambi

Jambi, 31 Mei 2024

Pembimbing I



Ansorullah, S.H., M.H
NIP. 19610103198831004

Pembimbing II



Firmansyah Putra, S.H., M.H.
NIP. 198702132015041002

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**

PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Pevi Sundari
Nomor Induk Mahasiswa : B10020002
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah
Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan
Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Fakultas Hukum
Universitas Jambi, Pada 31 Mei 2024 dan dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
1. Ansorullah, S.H.,M.H.	Ketua Penguji	
2. Firmansyah Putra,S.H.,M.H	Sekretaris	
3. Dr. H. Ridham Priskap, S.H.,M.H.M.M.	Penguji Utama	
4. Muhammad Eriton, S.H.,M.H	Anggota	

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi



Dr. Usman, S.H., M.H.
NIP. 196405031990031004

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas karunia, kehendak, nikmat sehat serta kemudahan yang diberikan akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir penulis sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi dengan judul **“Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”**. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, Semoga kita semua mendapatkan syafa'atnya di akhirat kelak. Amiin Allahuma Aamiin.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, Penulis menyadari bahwa semua tidak terlepas dari adanya bantuan, bimbingan, dorongan, dan ucapan semangat dari beberapa pihak baik secara langsung maupun tidak langsung Oleh sebab itu, terkhusus penulis ucapkan terima kasih kepada kedua orang tua **Bapak Rasydwanto dan Ibu Nurbaiti**, Terima kasih telah berjuang dan berkorban untuk penulis dan membuat segala ketidakmungkinan menjadi mungkin yang tiada henti memberikan dukungan dan memanjatkan doa untuk penulis serta memberikan semangat, motivasi dan kasih sayang kepada penulis.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Bapak Ansorullah, S.H.,M.H selaku pembimbing I dan Firmansyah Putra, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan, mengoreksi, memberikan masukan serta membimbing penulis selama proses penyusunan skripsi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan terima kasih tak terhingga kepada berbagai pihak yang telah berkontribusi dalam penulisan skripsi maupun selama perkuliahan, terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Helmi., S.H.,M.H Rektor Universitas Jambi yang telah menyediakan fasilitas dan memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu pada lembaga pendidikan yang beliau pimpin.
2. Bapak Dr. Usman, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah memberikan kemudahan kepada penulis pada saat mengurus keperluan administrasi, dan memberikan izin atas fasilitas kampus guna menyelesaikan skripsi ini.
3. Ibu Dr. Muskibah, S.H., M.Hum. Wakil Dekan Bidang Akademik, Kerjasama, dan Sistem Informasi Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah berkontribusi dalam menandatangani dan menyetujui surat menyurat dalam penulisan skripsi ini.
4. Bapak Dr. H. Umar, S.H., M.H. Wakil Dekan Bidang Umum, Perencanaan dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Jambi yang berkontribusi memberi bantuan melalui saran dan prasarana pendidikan.
5. Bapak Dr. A. Zarkasi, S.H., M.Hum. Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Jambi. Selama penulis menjadi mahasiswa beliau sering melibatkan dan membantu penulis dalam kegiatan akademis dan memberikan motivasi oleh karena itu, penulis berterima kasih banyak untuk semua yang telah beliau lakukan kepada penulis.

6. Ibu Meri Yarni, S.H., M.H. Ketua Bagian Program Kekhususan Hukum Tata Negara yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan administrasi terkait skripsi di bidang Hukum Tata Negara.
7. Ibu Dr. Elly Sudarti, S.H,M.Hum Dosen Pembimbing Akademik Penulis yang telah memberikan arahan dan banyak membantu selama proses perkuliahan
8. Bapak ibu dosen beserta dengan kependidikan lain yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan penulis di Fakultas Hukum Universitas Jambi.
9. Saudara-saudara penulis yang selalu ada dan menjadi panutan yang baik untuk penulis serta selalu kompak dalam membantu penulis, Terima Kasih kepada adik tercinta nabela anisa putri dan nurul iman yang selalu mendukung penulis
10. Kepada sahabat-sahabat penulis, Sri dewi, avia salsabillah, nurhidayati, ainita fakhira. Ayu gusrawinda, marlisah, rahmadani, krisdayanti, dan indah yang telah banyak mendukung dan memotivasi penulis dan terima kasih atas setiap kenangan yang diberikan dalam menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Jambi.
11. Teman-teman seangkatan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah menjadi saksi perjuangan penulis dalam meraih gelar sarjana hukum

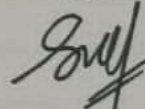
Penulis menyadari penyusunan skripsi ini jauh dari kata sempurna karena keterbatasan kemampuan, pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki penulis. Oleh karenanya atas kesalahan dan kekurangan dalam skripsi ini penulis

memohon maaf dan bersedia menerima saran dan kritikan yang membangun.

Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua .

Jambi, 31 Mei 2024

Penulis



Pevi Sundari
NIM B10020002

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
ABSTRACT	iii
ABSTRAK	iv
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PENGESAHAN	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Konseptual	9
F. Landasan Teoritis	11
G. Orisinalitas Penelitian	14
H. Metode Penelitian.....	18
I. Sistematika Penulisan	21
BAB II TINJAAUAN PUSTAKA TENTANG DEMOKRASI, KEPALA DAERAH, PEJABAT (PJ), KEWENANGAN KEPALA DAERAH	23
A. Demokrasi	23
B. Kepala Daerah.....	24
C. Pejabat (Pj) Kepala Daerah Gubernur.....	28
D. Kewenangan.....	30
BAB III PEMBAHASAN	33
A. Pengaturan Tentang Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Pejabat (Pj) Gubernur Di Indonesia	33
B. Pengangkatan (Pj) Gubernur Berdasarkan Prinsip Demokrasi	47
BAB IV PENUTUP	61
A. Kesimpulan	61

B. Saran.....	62
DAFTAR PUSTAKA.....	63

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara demokrasi konstitusional.¹ Kedaulatan (*sovereight*) mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berada di tangan rakyat, hal ini berarti bahwa Indonesia sebagai Negara Hukum menganut dan mengakui asas kedaulatan rakyat, yang dalam konsep demokrasi dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Berdasarkan asas kedaulatan rakyat ini, maka rakyatlah pemegang dan sumber kekuasaan, artinya rakyat menjadi hulu dan sekaligus muaranya kekuasaan dalam suatu Negara.² Berdasarkan ketentuan diatas Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang dimana negara ini menggunakan sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi merupakan restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem

¹ Topo Santoso, *Penegakan hukum pemilu praktik pemilu 2004*, kajian pemilu 2009-2014, Jakarta, 2006 hal.v.

² Dahlan Thalib, *Kedaulatan Rakyat Megara hukum dan konstitusi* Yogyakarta: Liberty, 2000. hal.7

pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah³. sistem desentralisasi memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya atau yang biasa disebut dengan otonomi daerah.⁴

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah cara atau strategi yang dipilih, agar penyelenggaraan NKRI ini dapat menciptakan pembangunan yang berkeadilan dan merata di seluruh wilayah tanah air dan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.⁵ Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kepala daerah mempunyai kedudukan yang penting dan menonjol pada suatu struktur pemerintahan daerah. Dalam konteks hubungan dengan kepala daerah guna perumusan dan implementasi kebijakan publik peranan kepala daerah sangat strategis, bukan hanya untuk merumuskan dan mengambil inisiatif, tetapi juga untuk mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Kepala daerah sebagai puncak piramida hierarki administratif, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah yang dibuat bagi pemerintah daerah yang lebih tinggi

³ Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Yogyakarta, Interpena 2012 hal.5

⁴ Dadan Ramdani, *problematika, penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024*, Yogyakarta, UII, tahun 2022 hal.44

⁵ Winarmo, *Paradigma baru pendidikan kewarganegaraan*, Jakarta, sinar grafika, 2017 hal.209

atau badan perwakilan daerah. Dengan demikian ia mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat keputusan yang diperlukan untuk menjalankan peraturan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi.⁶

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan suatu sarana bagi rakyat dalam memilih pemimpinnya untuk mengisi jabatan kenegaraan, baik itu eksekutif maupun legislatif secara demokratis. Pilkada merupakan agenda untuk melakukan perubahan yaitu dengan memilih pemimpin baru. Pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali mampu membawa harapan lahirnya para pemimpin baru yang bisa membawa perubahan berarti bagi bangsa dan mengubah Indonesia menjadi lebih baik. Pemilihan kepala daerah merupakan penyokong untuk tegaknya sistem politik demokrasi yang pada hakikatnya, tujuan demokrasi adalah membuka akses seluas mungkin bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan pimpinan pemerintahan.⁷ Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak menjadi arena baru bagi rakyat Indonesia, Pilkada yang selalu diselenggarakan 5 (lima) tahun sekali pada akhirnya mengalami perubahan dengan dilaksanakannya pilkada serentak nasional yang pada hakikatnya merupakan gagasan yang dibangun oleh negara yang dilatarbelakangi alasan bahwa pelaksanaan pilkada serentak dipandang lebih efisien dari sisi anggaran penyelenggaraan serta dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik, dan

⁶ J. Kaloh, *kepemimpinan kepala daerah*, Jakarta ,sinar grafika, Tahun 2014 hal.9

⁷ I Gde Panjtja Astawa *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung, P.T. Alumni, 2013 hal.221

penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik dari pelaksanaan pilkada yang terus menerus.⁸

Pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan diundangkannya 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 menjadi landasan akan diundur dan dilaksanakan pilkada secara serentak Nasional pada tahun 2024 yang menyebabkan beberapa daerah mengalami kekosongan jabatan. Sehingga dalam praktiknya, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia apabila terdapat kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif berhalangan sementara, berhalangan tetap atau karena suatu kondisi politik tertentu memang masih menjadi suatu problematika dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia.⁹ Dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 di 271 daerah di Indonesia, pemerintah dalam hal ini Presiden bersama dengan DPR melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menyepakati bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah.

⁸ Ahmad Gelora Mahaerdika, *Problematika yuridis pengisian penjabat semesntara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan*, jurnal hukum dan perundang-undangan volume 2 nomor 2 hal.26

⁹ *Ibid* hal.7

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 tahun 2013 pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa Penjabat Kepala Daerah Adalah Pejabat Yang Ditetapkan Oleh Presiden Untuk Gubernur Dan Pejabat Yang Ditetapkan Oleh Menteri Dalam Negeri Untuk Bupati Dan Walikota Untuk Melaksanakan Tugas, Wewenang Dan Kewajiban Kepala Daerah Dalam Kurun Waktu Tertentu. Adapun Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan beberapa keadaan, yakni:

- a. Apabila kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dan tidak ada wakil kepala daerah.
- b. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena :
(a). meninggal dunia, (b). permintaan sendiri, (c). diberhentikan , dan (d) masa jabatannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan
- c. Apabila belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (lima puluh persen).
- d. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.¹⁰

Penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 di 271 daerah di Indonesia menyebabkan pemerintah pada Hari Kamis 12 Mei 2022 Untuk mengatasi permasalahan kekosongan jabatan kepala daerah telah dilantik 5 (lima) PJ kepala daerah. Kelima PJ yang dilantik tersebut adalah PJ. Gubernur Banten, PJ. gubernur

¹⁰ Dadan Ramdani, *problematika, penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024*, Yogyakarta, UII, tahun 2022 hal.198

Gorontalo, PJ. Gubernur Sulawesi Barat, PJ. Dan PJ. Gubernur Papua Barat. Namun dalam hal pelantikan kelima PJ kepala daerah tentunya akan menimbulkan permasalahan dikarenakan proses pengangkatan pejabat kepala daerah terkait mekanisme pengangkatan PJ kepala daerah yang tidak melibatkan partisipasi DPRD maupun masyarakat sebagai pemegang kedaulatan menjadi terabaikan. Pengangkatan pejabat publik tanpa melibatkan partisipasi masyarakat bertentangan dengan prinsip dan syarat demokrasi yaitu pemerintahan yang bersifat terbatas dan tidak bertindak sewenang-wenang dengan selalu menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Pengangkatan atau penunjukan pejabat kepala daerah merupakan suatu bentuk degradasi politik dalam sistem demokrasi Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait legitimasi politik pejabat yang ditunjuk tanpa keterlibatan rakyat.

Negara dalam demokrasi memberikan legitimasi politik bersumber dari rakyat, orang yang diperintah (*thegovernend*). Pemerintah yang sah dan legitimate hanya jika memperoleh persetujuan dari pihak yang diperintah. Persetujuan memiliki implikasi pada kewajiban untuk patuh (*obey*). Karena itu legitimasi politik bagi pemerintah menjadi penting dalam konteks demokrasi karena dua alasan, pertama, legitimasi politik menjadi alasan bagi rakyat untuk patuh kepada pemerintah sebagai konsekuensi dari persetujuan yang diberikan. Pemerintah yang tidak melalui mekanisme persetujuan rakyat tidak memiliki hak moral untuk memerintah, sehingga dengan demikian, rakyat tidak memiliki kewajiban moral untuk patuh. Kedua,

legitimasi politik memberikan landasan moral bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang mengikat secara hukum.¹¹

Daerah-daerah juga tidak dapat terlepas dari implikasi pengangkatan Penjabat (PJ) Kepala Daerah akibat penundaan pilkada serentak pada tahun 2024 yaitu adanya batasan kewenangan yang dimiliki PJ gubernur terhadap kebijakan-kebijakan strategis sehingga memerlukan persetujuan tertulis kementerian dalam negeri (KEMENDAGRI). Keterbatasan kewenangan penjabat dalam hal-hal strategis itu akan membuat alat kendali beralih ke Kementerian Dalam Negeri. Alih-alih memperkuat otonomi, hal ini justru bisa berimplikasi dan membuat kendali kepemimpinan di daerah menjadi sentralistik.¹²

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana regulasi dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia. Dilandasi permasalahan diatas dalam pandangan penulis permasalahan tentang pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sangat penting untuk diteliti karna akan memiliki implikasi yang besar untuk terhadap daerah-daerah kedepanya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis tertarik untuk mengangkat dan menganalisis judul **“Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”**

¹¹ Laode Harjudin, *Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat*, Volume 5 No 4 (January 2022)

¹² Syarifudin Usman, Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah, *jurnal sains, humaniora* volume 2 Nomor 1, (Juni 2022)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dari latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan penulis angkat dalam proposal ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan Tentang Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah di Indonesia?
2. Apakah Pengisian Kekosongan Jabatan Oleh Penjabat (PJ) Gubernur Sudah Sesuai Dengan Prinsip Demokrasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana regulasi yang mengatur terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.
2. Untuk menganalisis apakah pengangkatan Penjabat (PJ) Gubernur sudah sesuai dengan prinsip demokrasi.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan wawasan dan pengetahuan ilmu hukum dalam bidang Hukum Tata Negara. Khususnya tentang mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan dapat dijadikan tambahan masukan untuk penelitian serupa di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a. Proposal ini dapat digunakan sebagai informasi dan refensi tambahan bagi para pihak yang memerlukan.
- b. Menambah literatur perpustakaan.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memahami maksud dari penelitian ini, perlu diuraikan beberapa penafsiran dan definisi yang merupakan hubungan antara konsep-konsep khusus yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:

1. Kekosongan Jabatan

Kekosongan jabatan mengacu pada situasi ketika seseorang dalam posisi kekuasaan kehilangan kendali atas sesuatu, dan tidak ada yang menggantikannya hal ini dapat terjadi ketika pemerintah tidak memiliki otoritas pusat yang dapat diidentifikasi atau ketika partai politik mundur dari peran mereka dalam politik perwakilan, sehingga menciptakan kekosongan demokrasi¹³

2. Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dapat

¹³ Membahas Kekosongan Dalam Politik <https://rm.id/baca-berita/pemilu/169357/membahas-kekosongan-dalam-politik> diakses pada tanggal 25 Agustus 2023

diambil kesimpulan bahwasannya kepala daerah merupakan pemerintah di daerah dimana ia diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri atau daerahnya sesuai dengan otonomi daerah di mana saling ada keterkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur sebagai kepala daerah provinsi, bupati sebagai kepala daerah kabupaten, atau wali kota sebagai kepala daerah kota.

3. Penjabat (PJ) Gubernur

Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 24 tahun 2023 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.

4. Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

F. Landasan Teori

1. Teori demokrasi

Demokrasi secara sempit dapat diartikan secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga Negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik, kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah disebut dengan demokrasi.¹⁴ secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan:

demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah diminta tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih¹⁵

Demokrasi di Indonesia tidak lepas dari persoalan pemilihan umum yang di lakukan oleh seluruh rakyat Indonesia, dengan adanya teori demokrasi artinya rakyat berhak memberi aspirasi dan kritik pada pemerintahan sehingga dapat membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak rentan menjadi kekuasaan yang absolut. Demokrasi biasa digunakan untuk mengangkat seorang kepala

¹⁴ Tadjudin Noer Effendi, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta, pustaka pelajar 2003, hal.13

¹⁵ Edi Sumanto *relevansi pemikiran demokrasi abu'ala al-maududi dengan muhammad natsir*, Vol. 5 Nomor 1 2016 hal.5

negara atau kepala daerah, karena prinsip Demokrasi ini keputusan berada di tangan rakyat. Rakyat harus berpartisipasi yang seluas-luasnya berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil.¹⁶

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum lazim disebut dengan teori yuridis yang umumnya diartikan sebagai teori perundang-undangan. Teori ini dikembangkan oleh sebuah aliran yang disebut dengan aliran *legisme*. Aliran *legisme* muncul setelah Prancis melakukan kodifikasi hukum dengan adanya *Code Civil* Prancis yang dianggap telah sempurna, lengkap serta dapat menampung seluruh masalah hukum.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu

“Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.”

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, hal.153

Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturanperundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundangundangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

3. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat lahir pada saat terjadinya revolusi di Prancis yang menentang kekuasaan raja yang mutlak dan berusaha menghancurkannya, mengambil alih pengertian kedaulatan itu seluruhnya dan memproklamkan kedaulatan tersebut kepada rakyat, dan disinilah mulai dikembangkan ajaran kedaulatan rakyat. Teori ini lahir secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan Negara. Ide dasarnya sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara, Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Rousseau, menyatakan kedaulatan rakyat diwujudkan berupa pernyataan kehendak. Kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam 2 cara yaitu:

Pertama, Kehendak rakyat seluruhnya (*Volunte De Tous*). Hanya digunakan oleh rakyat pada saat negara dibentuk, yaitu melalui perjanjian sosial. Dan yang kedua, Kehendak sebagian rakyat (*Volunte Generale*). Digunakan setelah negara berdiri dengan cara melalui sistem suara terbanyak.

Secara umum sebenarnya prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi hendak mengatakan bahwa rakyat sendiri yang berwenang bagaimana ia mau dipimpin dan oleh siapa. Karena semua anggota masyarakat sama kedudukannya sebagai manusia dan warga Negara, dan berdasarkan keyakinan bahwa tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain, wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Prinsip ini berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, pemerintahan oleh satu orang (dictator, monarki absolut) dan oleh beberapa orang (sebuah elit ideologis atau teknokratis dan lain sebagainya) tidak memiliki legitimasi etis.

G. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian menyajikan perbedaan kajian penelitian dengan penelitian-penelitian sebelumnya, untuk menghindari adanya pengulangan penelitian yang sama. Dengan demikian akan diketahui perbedaan antara penelitian peneliti dengan penelitian-penelitian terdahulu.

1. Skripsi yang disusun oleh Juanson Ambarita yang berjudul “Analisis Yuridis Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota”. penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana sistem pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh

Aparatur Sipil Negara (ASN, sedangkan penulis akan membahas dari segi aturan tentang pengisian kekosongan kepala daerah oleh PJ Gubernur berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia¹⁷

2. Skripsi yang disusun oleh Siti Nurlailasari yang berjudul “Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif Masalah”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Serta melihat bagaimana dari perspektif dari masalah mursalah sedangkan penulis akan membahas dari segi aturan tentang pengisian kekosongan kepala daerah oleh PJ Gubernur berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia¹⁸
3. Skripsi yang disusun oleh Shinta Dwi Kusniawati yang berjudul “pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor tahun 2015 tentang pemerintahan daerah dalam prespektif Fiqh Siyasah”. Tujuan penelitian ini untuk menyimpulkan mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang langsung digantikan oleh wakil kepala daerah dan dalam prespektif fiqh siyasah sedangkan penulis akan membahas dari segi aturan tentang pengisian

¹⁷ Juanson Ambarita, *Analisis yuridis pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berdasarkan undnag-undang nomor 10 tahun 2016*, Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Jambi.

¹⁸ Siti Nurlailasari, *Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif Masalah*, Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Islam Negeri (Uin) Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto

kekosongan kepala daerah oleh PJ Gubernur berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia.¹⁹

NO	Judul	Perbedaan	
		Penulis Lain	Penulis
1	“Analisis Yuridis Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota	penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana sistem pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh Aparatur Sipil Negara	Penulis membahas dari segi aturan tentang pengisian kekosongan kepala daerah oleh PJ Gubernur berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia
2	Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana	penulis akan membahas dari segi aturan tentang pengisian kekosongan kepala

¹⁹ Shinta Dwi Kusniawati *pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor tahun 2015 tentang pemerintahan daerah dalam prespektif Fiqh Siyasah*, skripsi fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019 hal.14

	Maslahah	prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Serta melihat bagaimana dari perspektif dari masalah mursalah	daerah oleh PJ Gubernur berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia
3	pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor tahun 2015 tentang pemerintahan	Tujuan penelitian ini untuk menyimpulkan mekanisme pengisian kekosongan	penulis akan membahas dari segi aturan tentang pengisian kekosongan kepala daerah oleh PJ Gubernur

	daerah dalam prespektif Siyasah	Fiqh	jabatan kepala daerah yang langsung digantikan oleh wakil kepala daerah dan dalam prespektif fiqh siyasah	berdasarkan prinsip demokrasi di Indonesia.
--	---------------------------------	------	---	---

H. Metode penelitian

1. Tipe penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif ini fokus pada kajian tertulis yakni menggunakan data sekunder seperti menggunakan peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, dan dapat berupa hasil karya ilmiah para sarjana (doktrin)²⁰. Dalam penelitian yuridis normatif, yaitu penulis melakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan hukum yang berhubungan dengan penelitian ini **“Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”**

²⁰ Irwansyah, *penelitian hukum pilihan metode dan praktik penulisan artikel*, cet.4 edisi revisi Yogyakarta, hal.98

2. Pendekatan penelitian

Penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan (*state approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*).

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yutridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum²¹
- b. Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) digunakan penulis untuk memahami prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan judul serta permasalahan yang digunakan²²

3. Pengumpulan bahan hukum

Penulisan proposal ini menggunakan beberapa bahan hukum.

a. Bahan hukum primer

- 1) Undang-Undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945.
- 2) 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. Bahan hukum sekunder tentang pemilihan kepala daerah.

²¹ Bahder johan nasution, metode penelitian ilmu hukum, cet ke 2, bandung, mandar maju, 2016 hal 92

²² *Ibid.* hal 92

3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 4 tahun 2023 tentang pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, jurnal, hukum, doktrin, laporan ilmiah hukum, penelitian yang tidak di publikasikan.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang digunakan sebagai penunjang dan memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder .bahan hukum ini dapat bersumber dari kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum, internet.

d. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan proposal yakni dengan melakukan penelaahan terhadap bahan-bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder, yaitu baik berupa peraturan perundang-undangan, maupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

Penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif untuk menganalisis bahan hukum yang sudah terkumpul serta menyajikan secara deskriptif, analisis ini tidak hanya memberikan suatu penjelasan akan tetapi

juga memaparkan dan menganalisis mekanisme dan prosedur pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.

I. Sistematika penulisan

Guna memperoleh gambaran dan mempermudah pemahaman secara menyeluruh dari skripsi ini kearah permasalahan yang sebenarnya, maka penulis memaparkan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis akan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoretis, metode penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA

Membahas tinjauan umum mengenai konsep tentang demokrasi, tinjauan umum tentang kepala daerah, tinjauan umum tentang penjabat (PJ) kepala daerah dan kewenangan penjabar kepala daerah yang ditulis berdasarkan bahan hukum yang menjadi sumber literature

Bab III PEMBAHASAN

Pada bab ini, penulis akan menguraikan permasalahan sesuai dengan perumusan masalah yang akan membahas tentang Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

Bab IV PENUTUP

Bab ini merupakan bagian penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DEMOKRASI, KEPALA DAERAH, PENJABAT (PJ) DAN KEWENANGAN KEPALA DAERAH

A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi secara bahasa atau secara etimologis yaitu demokarasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratein* atau *cratos* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat²³

Negara Indonesia merupakan negara yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara substansial, demokrasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa berkembangnya pengorganisasian internal partai, lembaga lembaga pemerintahan, maupun perkumpulan-perkumpulan masyarakat. Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan

²³ Dwi Sulisworo, *Demokrasi*, Universitas Ahamad Dahlan Tahun 2012, Hal 3.

bersama. Oleh karena itu, demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu.²⁴

Jimly Assihiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengendalikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan yang memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Pengertian demikian tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta yang secara terus-menerus membuka diri terhadap partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara yang dapat menyelesaikan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara yang baik dan ideal.²⁵

B. Tinjauan Umum tentang Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin

²⁴ H.M. Thalhah, *Teori Demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Prespektif Pemikiran Hans Kelsen*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009 hal.413

²⁵ Zulvi Rifqi Habiibii, *Analisis Yuridis Terkait Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Fakultas Hukum, Universita Jambi

pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota). Pemerintahan negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*), kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional di kenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata²⁶

²⁶ Nurhazlina Afia, *Tinjauan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan 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*, JOM Fakultas Hukum Universitas Riau Volume 10 Nomor 1 Januari – Juli 2023 hal.8

2. Tugas dan Wewenang serta kewajiban Kepala Daerah

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, wali kota memiliki kewajiban mengatur tugas dan wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah di antaranya memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD. Paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- 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;
- 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; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kepala daerah berwenang:

- 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; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya yang dimiliki dalam Pasal 65 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

3. Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

larangan bagi Kepala Daerah dan wakil kepala daerah termaktub dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan, kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- d. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang di pimpin;
- e. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- g. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan

- j. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

C. Tinjauan Umum tentang penjabat (PJ) kepala daerah gubernur

1. Pengertian Tentang Penjabat Kepala Daerah

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. penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu yang bersamaan.

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016. Ketentuan tersebut berbunyi:

“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota dalam kurun waktu tertentu.”

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih luas, karena ia juga “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu. Dalam 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 pejabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Penjabat Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya. Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5) dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala. Penjabat kepala daerah juga memiliki batasan wewenang yang disebutkan Sebagaimana yang telah diatur lebih lanjut pada Permendagri Nomor 4 tahun 2023 yaitu:

Ayat (2) Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang:

- a. melakukan mutasi ASN;
- 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.

Ayat (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri

D. Tinjauan Umum Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda “bevoegdheid” yang berarti wewenang atau berkuasa., kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain. Dari semua sikap yang mempengaruhi pemerintahan, yang utama ialah sikap mengenai kesetiaan kepada wewenang kekuasaan politik. Wewenang disebut sah secara penuh apabila warga negaranya mendukung rezim itu dan tunduk kepada undang-undang politik azasi, yaitu undang-undang bahwa apa yang dikatakan oleh penguasa harus ditati sebagai syarat bagi kelangsungan hidup rezimnya. Bila rakyat menolak untuk mendukung suatu rezim tetapi tunduk kepada undangundangnya, maka rezim itu bersifat paksaan. Bila suatu rezim kehilangan baik dukungan maupun ketaatan dari para warga negaranya, kekuasaannya akan menghadapi perlawanan.²⁷ Ada beberapa definisi kewenangan yang diartikan oleh para pakar hukum, yaitu sebagai berikut :

- a. Menurut Ferrazi kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.

²⁷ Samsuri, *Implementasi Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah dalam Rangka Meningkatkan Investasi di Kota Bekasi Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah*, Jurnal ilmu multidisiplin, Vol. 2, No. 2, Juli-September 2023

- b. Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Atas hal tersebut harus dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kewenangan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu saja dari kewenangan.
- c. Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.
- d. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.
- e. Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang – wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.²⁸

2. Unsur-Unsur Kewenangan

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c. Konformitas

²⁸ Rafly rilandy puasa, kewenangan pemerintah desa dalam peningkatan perekonomian, jurnal ilmu pemerintahan, volume 1 nomor 1 tahun 2018

3. Jenis-Jenis Kewenangan

kewenangan di dalamnya terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
- c. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi mandat.²⁹

²⁹ Sri nur hari susanto, *metode perolehan dan batas-batas wewenang pemerintahan*, Administrative Law & Governance Journal. Volume 3 Issue 3, September 2020

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tentang Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat (PJ) Gubernur di Indonesia

1. Mekanisme dan Dasar Hukum Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat (PJ) Gubernur

Pemimpin daerah merupakan orang yang memastikan efektifitas untuk mencapai suatu tujuan dari pemerintahan daerah. Prosedur penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan secara bersama, dan fungsi seorang pemimpin atau pengelola pemerintahan yaitu pedoman bagi organisasi pemerintahan daerah, tergantung pada kecakapan dan kapabilitas pemimpin daerah yang memiliki tugas bersama tanggung jawab.³⁰ Setiap daerah di Indonesia dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Jabatan kepala daerah di Indonesia terdiri dari gubernur, bupati dan walikota, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Posisi kepala daerah merupakan posisi yang cukup krusial karena pentingnya tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah sebagaimana telah

³⁰ Amar Wahyudi, *Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, jurnal mendapo, volume 3 nomor 3, oktober 2022, hal 180

diatur pada pasal 65 ayat (1) dan (2) serta pasal 67 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang berbunyi:

Pasal 65

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

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

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

kepala daerah berwenang:

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

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;

- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Peranan Kepala Daerah sangat berpengaruh dalam berjalanya roda pemerintahan sebagaimana yang termaktub pada 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 271 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah yang terdiri dari 24 (dua puluh empat) Gubernur, 191 (seratus Sembilan puluh satu) Bupati dan 56 (lima puluh enam) walikota yang habis masa kepemimpinannya³¹. Untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan tidak terhambat, maka penting menjaga roda kepemimpinan tetap berjalan sebagaimana mestinya, 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

³¹ Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, Jurnal Konstitusi, volume 20 Issue 2, Juni 2023, hal 198

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 diletakkan dalam proses pengisian.³²

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.³³

³²Meryani, *Polemik Hukum penunjukan penjabat (PJ) Kepala Daerah berdasarkan undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati, walikota*, Wajah Hukum , Volume 7 nomor 2, oktober 2023 hal.487

³³ *Ibid.* hal.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 kedepannya kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh karena itu, kualitas kepala daerah cukup ditentukan oleh rasionalitas dan kritisme rakyat sebagai pemilih dalam menyeleksi dan menentukan kepala daerahnya.³⁴

Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni melalui: 1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; 2) sistem pemilihan yang dilaksanakan oleh dewan perwakilan/*council*; dan 3) sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Lebih lanjut, Joko J. Prihantoro mengungkapkan bahwa sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah, sehingga sistem ini merupakan sistem yang paling tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan nilai-nilai demokrasi. Di dalam sistem ini, rakyat tidak lain hanyalah menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Selain itu, dengan lemahnya partisipasi dan ruang kontrol dari rakyat maka berakibat pada tingginya kontrol dari elit politik untuk dapat mengatur dan melakukan

³⁴ *Ibid* hal.489

intervensi terhadap jalannya pemerintahan di daerah, oleh karena itu Dampak dari adanya penundaan pilkada serentak nasional tahun 2024 yang mengakibatkan kekosongan jabatan kepala daerah yakni akan ditunjuknya pemimpin daerah yang bukan berasal dari kehendak rakyat akan tetapi penunjukan tersebut dilakukan pemerintah pusat yang akhirnya menciderai nilai-nilai demokrasi di Indonesia sehingga legitimasi kepala daerah menjadi lemah.

Selain adanya sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan, terdapat pula sistem pengisian melalui dewan perwakilan dewan/*council* yang digunakan pada hampir dua pertiga negara-negara yang mempraktikan bentuk negara kesatuan. Partisipasi rakyat dalam sistem ini tidak sempurna karena rakyat diwakili oleh anggota dewan perwakilan. Legitimasi dari kepala daerah cukup lemah apabila proses pengisian tidak dilakukan secara kompetitif, transparan dan akuntabel, serta mekanisme pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif. Sistem pengisian jabatan kepala daerah terakhir sebagaimana yang dikemukakan oleh Joko J. Prihatmoko adalah sistem pengisian melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sistem ini merupakan sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dianggap paling demokratis dibandingkan dengan sistem yang lainnya. Di dalam sistem ini, proses pengisian dilakukan melalui suatu proses *elektoral* yang *fair* dan terbuka. Pelibatan rakyat secara langsung ini sejalan dengan urgensi partisipasi rakyat dalam usaha konsolidasi demokrasi di tingkat lokal

serta untuk mewujudkan prinsip utama dari pelaksanaan demokrasi lokal, yakni bahwa rakyat daerahlah yang paling memahami jenis pemimpin seperti apa yang paling sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya.³⁵

Dasar Hukum atau Landasan yang digunakan dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat dari adanya penundaan pilkada tahun 2022 dan 2023 di 271 daerah di Indonesia, pemerintah dalam hal ini Presiden bersama dengan DPR melalui pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyepakati bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan beberapa keadaan, yakni:

1. Apabila kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak ada wakil kepala daerah (Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014);
2. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena : a. meninggal dunia, b. permintaan sendiri, c. diberhentikan , dan masa

³⁵ Imran, *Pengisian Jabatan Gubernur Di Indonesia*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012, hal.5

jabatannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan (Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016);

3. Apabila belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) (Pasal 54D ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016);
4. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 (Pasal 201 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016).³⁶

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah didasari karena pejabat kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berhalangan tetap. Selain itu, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah juga didasari karena kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif telah memasuki akhir masa jabatan dan belum adanya kepala daerah hasil pemilihan. Hal ini jelas berbeda dengan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt) dan penjabat sementara (Pjs) yang menduduki jabatannya karena kepala daerah definitif yang berhalangan sementara. Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

- 9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

³⁶ Dadan ramdani, *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, Skripsi fakultas hukum, Universitas islam Indonesia

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

Merujuk kepada pasal diatas dalam mengatasi kosongnya kekuasaan kepala daerah (*Vakum of power*) maka diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati atau walikota diangkat penjabat yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Penjabat (PJ) kepala daerah yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan tinggi pratama dapat diartikan sebagai orang yang mengisi jabatan orang lain untuk sementara karena berhalangan tetap ataupun berhalangan sementara ataupun karena suatu situasi atau kondisi politik tertentu yang menyebabkan kekosongan jabatan. penjabat tidak dipilih dalam proses politik melainkan pemilihan penjabat ini melalui proses administrasi sehingga siapapun yang sesuai dengan kualifikasi calon pejabat, dapat menempati posisi pengganti kepala daerah tersebut.³⁷

Penjabat kepala daerah dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 juga telah mengatur terkait masa jabatan penjabat kepala daerah pada pasal (9) pada penjelasan yang berbunyi “Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan

³⁷ Wilia wahyuni, *Perbedaan Pejabat dan Penjabat dalam Pemerintahan*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/perbedaan-pejabat-dan-penjabat-dalam-pemerintahan-lt627ddf53dd0ed/> diakses pada tanggal 27 Maret 2024

penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda” Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 pada penjelasannya, bahwa pejabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda. Namun dalam hal pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berpotensi menjabat lebih dari dua tahun mengingingan pilkada serentak baru akan dilakukan pada bulan November 2024 sedangkan pelantikan pejabat gubernur sudah dimulai dari awal tahun 2022 tepatnya pada tanggal 12 mei 2022, Pejabat gubernur yang dilantik tersebut merupakan Pejabat Gubernur Banten, Pejabat gubernur Gorontalo, Pejabat Gubernur Sulawesi Barat, Dan Pejabat Gubernur Papua Barat. Oleh karena itu perlu adanya aturan dan mekanisme yang lebih pasti dalam mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.³⁸

2. Syarat dan Batas Kewenangan oleh Penjabat (PJ) Gubernur

Penunjukan dan pengangkatan pejabat kepala daerah adalah hak prerogatif presiden, sedangkan untuk penugasan pejabat gubernur dan

³⁸ Abustan, *Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Pejabat Kepala Daerah di Indonesia*, Indonesia law reform jurnal, Volume 2, Nomor. 3, tahun 2022 hal.275

penjabat bupati/wali kota dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) sesuai dengan regulasi yang telah termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjelaskan bahwa pejabat yang mengisi kekosongan posisi kepala daerah akan memimpin sampai terpilihnya kepala daerah pada Pilkada serentak pada 2024³⁹. Selanjutnya berdasarkan Pasal 132 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa pejabat (Pj) kepala daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria :

- 1) Mempunyai pegalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
- 2) Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat bupati/walikota;
- 3) Daftar penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.⁴⁰

Syarat dan kriteria telah disebutkan di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11), yakni untuk pejabat (Pj) gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan untuk pejabat (Pj) Bupati dan Walikota berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Akan tetapi, di dalam Pasal 201 ayat (10)

³⁹ Rusdan Arifin Al mugni, Politik Hukum Penentuan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat, jurnal Islamic kontitusional law, volume 1 nomor 2, juli 2023

⁴⁰ Dadan ramdani, Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024, Skripsi fakultas hukum, Universitas islam Indonesia hal.192

dan ayat (11) maupun penjelasannya, tidak terdapat penjelasan atau klasifikasi lebih lanjut terkait Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Klasifikasi jabatan dari jabatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama sebagai syarat untuk menjadi penjabat (PJ) kepala daerah merujuk pada Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b dan huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi :

Huruf b :

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara

Huruf c

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi pratama" meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara

Penjabat Kepala Daerah meskipun ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah pusat, namun penjabat kepala daerah akan bertindak sebagai pemimpin daerah dalam posisi tertinggi untuk melanjutkan kepemimpinan suatu daerah bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian Penjabat Kepala Daerah juga memikul tugas dan tanggung jawab Kepala Daerah sebagaimana

mestinya. tanggung jawab Jabatan Penjabat Kepala Daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pemerintahan, akan tetapi Penjabat Kepala Daerah juga memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti halnya kepala daerah definitif. Jika ditinjau dari teori kewenangan, wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah tidak hanya bersifat atributif, akan tetapi penjabat kepala daerah juga memperoleh wewenang delegatif yang diperoleh dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Kewenangannya adalah melakukan tugas-tugas dan tanggung jawab sebagai kepala daerah untuk sesaat atau dalam rentang waktu tertentu yang diperbolehkan undang-undang.⁴¹ Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur, Bupati, Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa:

“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Penjabat Walikota, adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang diangkat oleh Menteri untuk penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban Gubernur, Bupati dan Walikota dalam kurun waktu tertentu”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan tugas-tugas yang dimiliki penjabat kepala daerah secara normatif merujuk pada kewenangan dan tugas-tugas yang dimiliki kepala daerah definitif sebagaimana diatur pada Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014

⁴¹ Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, Jurnal Konstitusi, volume 20 Issue 2, Juni 2023, hal.208

tentang Pemerintahan Daerah. Namun terlepas dari kewenangan yang diberikan, patut diketahui bahwa tidak semua kewenangan yang dimiliki kepala daerah dapat dijalankan oleh pejabat kepala daerah. Sebagaimana diketahui bahwa jabatan pejabat kepala daerah merupakan salah satu kewenangan yang diperoleh melalui mandat, oleh karena itu sesuai yang diatur dalam Undang-undang administrasi pemerintahan bahwa pejabat pemerintahan yang memperoleh kewenangan melalui mandat tidak diperbolehkan mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.⁴² Sebagaimana yang telah diatur lebih lanjut pada Permendagri Nomor 4 tahun 2023 yaitu:

A. Ayat (2) Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang:

1. melakukan mutasi ASN;
2. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
4. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

B. Ayat (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri

Merujuk kepada peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023 tentang pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat walikota, bahwa

⁴² *Ibid* hal.204

Penjabat kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban akan tetapi penjabat (PJ) kepala daerah tidak dapat mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum namun Batasan kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan dengan pengecualian jika mendapat persetujuan dari Menteri dalam negeri sebagaimana yang tercantum pada pasal 15 ayat 3 peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023.

B. Pengangkatan Penjabat (PJ) Gubernur Berdasarkan Prinsip Demokrasi

Demokrasi adalah istilah bersumber dari dua kata yang berasal dari bahasa latin, yakni *demos* yang memiliki makna rakyat dan *kratos* yang memiliki makna pemerintahan, jika dua kata itu digabungkan menjadi demokritos mengandung arti pemerintahan rakyat.. Black`s Law dictionary menyatakan:

“Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana kedaulatannya terletak dan dilaksanakan oleh seluruh rakyat, sebagai lawan dari monarki, aristokrasi dan oligarki. Menurut teori demokrasi setiap warga Negara harus berpartisipasi secara langsung dalam urusan pemerintahan dan legislatif harus terdiri atas seluruh rakyat atau sebagian besar dari rakyat, atau secara spesifik dalam penggunaan terkini, pemerintah representatif ada ketika ada persamaan hak, tanpa adanya hak turun temurun dan kesewenang-wenangan yang dibedakan berdasarkan kelas dan keistimewaan dan demokrasi dibedakan menjadi aristokrasi”⁴³
Mengacu pada pengertian di atas, maka nilai penting dari konsep

Demokrasi adalah adanya kontribusi rakyat dalam pengambilan kebijakan,

⁴³ Indra syahizal, *Pilada serentak Naional problematika dan solusi*, Yogyakarta, Deepublish tahun 2020, hal.7

sehingga apapun yang hendak dilakukan oleh negara maka rakyat harus dilibatkan di dalamnya. Pemikiran yang demikian membawa konsekuensi bahwa apabila rakyat tidak dilibatkan dalam penepatan atau pembuatan keputusan maupun kebijakan maka hal tersebut telah menyalahi esensi dari demokrasi, karena sejatinya roh dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Selain itu, konsep demokrasi memuat juga di dalamnya nilai-nilai persamaan, perlindungan hak asasi manusia, serta penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan yang diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Suatu negara yang dijalankan dengan konsep demokrasi ditunjukkan dengan beberapa indikator yang dapat ditemui dalam penyelenggaraan suatu negara, Afan Gaffar menyimpulkan sejumlah prasyarat untuk mengamati sebuah *political order* merupakan suatu sistem yang demokratis atau tidak. Adapun prasyarat *democratic political order* menurut Afan Gaffar antara lain⁴⁴:

- a. Akuntabilitas pemerintah;
- b. Rotasi kekuasaan secara teratur dan damai;
- c. Rekrutmen politik yang transparan;
- d. Adanya pemilihan umum; dan
- e. Warga negara dapat menikmati hak-hak dasar

⁴⁴ Dadan ramdani, *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, Skripsi fakultas hukum, Universitas islam Indonesia hal.202

Robert Dahl merumuskan prinsip-prinsip sebagai indikator untuk mengukur *democratic political order* di suatu negara. Adapun prinsip-prinsip tersebut yakni:

- a. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials* (kontrol atas keputusan-keputusan yang dibentuk oleh pemerintah);
- b. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited* (para pejabat yang dipilih senantiasa melalui proses pemilihan yang dilakukan secara berjangka, adil dan merdeka);
- c. *Practically all adults have the right to vote in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat memilih);
- d. *Most adult have the right to run for public offices for which candidates run in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat berpartisipasi (dipilih) dalam proses pemilihan);
- e. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particular political expression, including criticism of the officials, the conduct of government, the prevailing political, economic and social system, and the dominant ideology* (warga negara memiliki hak untuk dapat menyampaikan pendapat yang menjadi bagian dari ekspresi politik termasuk kritik terhadap pemerintah, yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem politik, ekonomi dan sosial);
- f. *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group* (warga negara memiliki akses untuk mendapatkan informasi yang tidak di monopoli oleh pemerintah maupun kelompok lain);
- g. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest group, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means* (warga negara memiliki hak untuk membentuk dan memasuki perkumpulan yang otonom termasuk perkumpulan politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, yang mencoba memberikan pengaruh terhadap pemerintah melalui persaingan pemilihan dan tujuan baik lainnya)⁴⁵

⁴⁵ *Ibid* hal.203

Berdasarkan berbagai indikator dari suatu pemerintahan yang dijalankan dengan menggunakan prinsip demokrasi sebagaimana yang diungkapkan oleh berbagai ahli di atas, dapat diketahui bahwa keterlibatan masyarakat melalui partisipasinya merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari demokrasi, bahkan partisipasi masyarakat menjadi salah satu faktor penting yang menentukan kualitas suatu demokrasi. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan maka semakin tinggi kualitas demokrasi dalam negara tersebut. Berdasarkan indikator diatas, indikator tersebut dapat digunakan dalam menilai sistem demokrasi dalam penunjukan pejabat (PJ) kepala daerah antara lain:

1. Keterlibatan masyarakat dalam proses pengangkatan pejabat (PJ) Kepala Daerah

Partisipasi dapat diartikan dengan keterlibatan warga negara atau masyarakat kaitannya dalam menentukan berbagai keputusan yang berdampak pada kehidupan masyarakat. Berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah, partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam hal ini adalah partisipasi politik. Partisipasi politik merupakan aktivitas individu maupun kelompok yang turut serta secara aktif dalam kehidupan politik suatu negara melalui keikutsertaannya dalam proses pemilihan pemimpin negara baik secara langsung maupun tidak langsung yang hal tersebut dapat mempengaruhi pemerintah dalam proses pengambilan serta penetapan suatu kebijakan. Definisi yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Herbert, yang mengartikan

partisipasi politik dengan aktivitas cuma-cuma yang berasal dari warga negara dalam bentuk keikutsertaannya dalam proses pemilihan pejabat publik dan pembuatan kebijakan umum baik secara langsung maupun tidak langsung.⁴⁶

partisipasi politik menjadi suatu jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka, sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang ideal dalam bingkai demokrasi partisipatoris. Berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat (Pj) kepala daerah, tidak diatur secara jelas di dalam undang-undang maupun dalam aturan turunan lainnya terkait kedudukan ataupun partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat (PJ) kepala daerah. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

1. Ayat (2) Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri.
2. Ayat (3) Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan pejabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah, tidak terdapat ruang partisipasi yang diberikan kepada masyarakat maupun kepada DPRD. Penetapan pejabat (Pj) kepala daerah menjadi hak prerogatif dari Presiden untuk menetapkan

⁴⁶ Mashuri, *Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi*, Jurnal Kewirausahaan, Volume 13, No 2 hal. 180

penjabat (Pj) gubernur dan hak prerogratif dari Menteri Dalam Negeri dalam menetapkan pejabat (Pj) bupati dan walikota.

2. Legitimasi Masyarakat dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah

Legitimasi dalam proses politik memiliki dimensi yang luas. Legitimasi berasal dari kata latin “*legitim*” atau “*lex*” yang berarti hukum. Dalam pemaknaan yang lebih luas, dapat diartikan bahwa legitimasi merupakan keabsahan terhadap kekuasaan dan wewenang. Legitimasi tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, di mana kekuasaan tersebut melahirkan otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang tersebut merupakan kekuasaan yang dilembagakan. Selanjutnya, otoritas atau wewenang tersebut dapat bersifat absah melalui legitimasi. Tidak semua orang dapat memiliki wewenang yang dilegitimasi karena wewenang tersebut melekat dalam jabatan publik. Oleh karena itu, bahwa kesempurnaan legitimasi sangat penting dalam setiap rekrutmen pejabat politik atau pejabat publik termasuk pejabat (Pj) kepala daerah.⁴⁷ Menurut Franz Magnis Suseno, bahwa legitimasi memiliki tiga kriteria, yakni:

1. Legitimasi yuridis atau legalitas, yakni legitimasi yang didasarkan pada suatu aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai payung perlindungan untuk menjamin suatu keabsahan atau legitimasi. Legitimasi yuridis bersumber dari aturan-aturan hukum formal yang dibentuk oleh organ-organ pemerintahan;
2. Legitimasi sosiologis, yakni legitimasi terkait mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat masyarakat menerima wewenang penguasa. Secara sederhana, bahwa legitimasi sosiologis merupakan

⁴⁷ Roihanah, *Legitimasi dan komunikasi kebijakan pendidikan*, Jurnal Education and development, Vol.10 No.3 Edisi September 2022 hal.95

legitimasi yang berdasarkan pada pengakuan dan penerimaan masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan

3. Legitimasi etis, yakni legitimasi yang diterima dan diakui atas dasar norma-norma moral yang berlaku. Legitimasi etis tidak dapat dipisahkan dari legitimasi sosiologis. Legitimasi etis mempersoalkan keabsahan dari suatu pemerintahan yang diukur oleh norma-norma moral dari suatu negara. Dengan demikian, legitimasi etis merupakan suatu landasan norma bagi legitimasi sosiologis.⁴⁸

Legitimasi dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah harus merepresentasikan ketiga legitimasi, yakni legitimasi yuridis, legitimasi sosiologis dan legitimasi etis. Hal ini didasari karena legitimasi bukan hanya sekedar pengakuan belaka. Akan tetapi, legitimasi merupakan suatu prinsip untuk dapat mewujudkan nilai-nilai dan moral yang berdimensi hukum, moral dan sosial, sehingga ketiganya bersifat kumulatif atau tidak bersifat tunggal yang hanya dapat dipilih salah satu saja. Dengan demikian, bahwa penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah harus merepresentasikan legitimasi dari dimensi hukum, moral dan sosial, karena legitimasi menjadi prasyarat untuk dapat menjalankan tugas dan wewenang dari pejabat (Pj) kepala daerah. Berdasarkan paparan di atas, bahwa legitimasi tidak lepas dari demokrasi, di mana pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah dapat dikatakan absah apabila dikehendaki oleh masyarakat daerah. Meskipun dapat dikatakan absah secara hukum karena berdasar pada aturan hukum yang berlaku, akan tetapi penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tidak absah atau *legitimate* dari dimensi moral dan sosial. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya

⁴⁸ Dadan ramdani, *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, Skripsi fakultas hukum, Universitas islam Indonesia hal.215

bahwa antara legitimasi hukum, moral dan sosial tidak berdiri-sendiri namun bersifat kumulatif

3. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Penjabat Kepala Daerah

Pengawasan diartikan sebagai proses pemantauan, pemeriksaan, dan penilaian yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang berwenang terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum dengan maksud untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum Henry Fayol mendefinisikan pengawasan dengan Pengawasan merupakan kegiatan pengujian untuk mengetahui apakah suatu kegiatan berlangsung sesuai dengan instruksi yang telah diberikan atau tidak. Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa secara umum pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Hal ini tertuang di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi: “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah”. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, pemerintah pusat dalam hal ini Presiden tidak secara langsung melaksanakan pengawasan, akan tetapi pengawasan tersebut dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri atau kepala pemerintah non-kementerian untuk mengawasi pemerintah provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk

mengawasi pemerintah kabupaten/kota⁴⁹. Akan tetapi, pengawasan tersebut dikoordinasikan secara nasional oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut tertuang di dalam Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang

- 1) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.
- 2) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

pengawasan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya sama dengan pengawasan terhadap kepala daerah definitif. Hal ini di dasari karena dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, penjabat (Pj) kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah definitif sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pengawasan terhadap penjabat (Pj) kepala daerah dan kepala daerah definitif memiliki persamaan secara hukum, akan tetapi pengawasan tersebut harus dirubah dan diperbaiki. Perubahan yang harus dilakukan adalah dengan

⁴⁹ Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, Jurnal Konstitusi, volume 20 Issue 2, Juni 2023, hal 207

adanya aturan hukum terkait pengawasan terhadap pemerintahan (*toezicht tegen het besturen*) yang ditujukan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah yang dilakukan oleh masyarakat. Hal ini didasari karena penunjukan penjabat (Pj) kepala merupakan hak prerogatif Presiden dan Menteri Dalam Negeri, dan masyarakat daerah sama sekali tidak memiliki hak untuk dapat ikut serta dalam menentukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut. Hal ini jelas berbeda dengan pemilihan kepala daerah yang melahirkan kepala daerah definitif, di mana masyarakat secara langsung dapat menentukan dan ikut serta dalam proses pemilihan kepala daerah. Akibat adanya perbedaan tersebut, maka intervensi pemerintah pusat terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala akan sangat besar dan keterikatan penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyarakat daerah akan sangat berbeda dengan kepala daerah definitif. Dengan adanya pengawasan masyarakat terhadap penjabat (Pj) kepala daerah selaku pejabat kepala daerah sementara waktu (*toezicht tegen het besturen*), akan lebih menjamin bahwa tugas dan wewenang yang dilakukan oleh penjabat (Pj) kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat dan sebagai upaya preventif untuk menghindari adanya tindakan-tindakan penjabat (Pj) kepala daerah yang dapat merugikan masyarakat daerah secara langsung.

4. Pertanggung jawaban Penjabat Kepala Daerah Kepada Masyarakat

Pertanggung jawaban berasal dari kata tanggung jawab yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Dalam kamus hukum, terdapat

dua istilah yang menunjuk pada pertanggung jawaban, yakni *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible)*. Dalam penyelenggaraan kenegaraan baik di tingkat pusat maupun pemerintahan daerah pertanggungjawaban melekat pada suatu jabatan yang dilekati pula dengan suatu kewenangan. Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Hal ini sesuai dengan prinsip umum : “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bi la mas-ulyat*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁵⁰

Pertanggungjawaban Dalam negara hukum demokratis muncul dari dua dimensi, yakni dimensi hukum dan dimensi politik. Pertanggungjawaban dalam dimensi hukum mengandung arti bentuk pertanggungjawaban dalam penggunaan kewenangan untuk menilai kesesuaian atau ketidaksesuaian dengan hukum yang menjadi pedoman pelaksanaan wewenang yang dilakukan melalui proses peradilan di hadapan hakim. Sedangkan, pertanggungjawaban politik dilakukan dalam bentuk laporan penggunaan kewenangan di hadapan rakyat. pertanggungjawaban politik di hadapan rakyat sangat diperlukan karena sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penggunaan kewenangan di mana kewenangan tersebut diperoleh atau berasal dari rakyat itu sendiri, yang dituangkan dalam bentuk peraturan hukum. Artinya, rakyat melalui wakilnya di dewan perwakilan (atau secara langsung)

⁵⁰ Firdaus arifin, penjabat kepala daerah, Yogyakarta, thafa media, Tahun 2019 hal.36

memiliki hak untuk menilai penggunaan kewenangan pemerintah tersebut apakah telah sesuai atau tidak sesuai dengan aturan hukum tersebut yang merupakan kristalisasi dari kehendak dan kemauan rakyat.⁵¹

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pejabat (Pj) kepala daerah, bahwa pertanggungjawaban pejabat (Pj) kepala daerah ditegaskan di dalam PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Pasal 132 ayat (3) ditegaskan bahwa: “Dalam pelaksanaan tugasnya Pejabat Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Pejabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Pejabat Bupati/Walikota”. Berdasarkan aturan tersebut, bahwa pejabat (Pj) gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri, sedangkan pejabat (Pj) bupati dan walikota bertanggungjawab kepada Mendagri.

Pejabat (Pj) kepala daerah Dalam menjalankan tugasnya, harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 132 ayat (5) dan (6) PP No. 6 Tahun 2005, yang berbunyi:

- 1) Ayat (5) Laporan pertanggungjawaban Pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.
- 2) Ayat (6) Pelaksanaan tugas Pejabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.

⁵¹ Ridwan, *Pertanggungjawaban public pemerintah dalam prespektif hukum administrasi Negara*, Jurnal Hukum, Volume 10, Nomor 2, januari 2023, hal. 38

Ketentuan berkaitan dengan kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban oleh penjabat (Pj) kepala daerah sangat berbeda dengan kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban oleh kepala daerah definitif. Terdapat kewajiban bagi kepala daerah definitif untuk menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat daerah. Kewajiban ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 72 UU No. 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.”

meskipun memang penjabat (Pj) kepala daerah merupakan mandataris dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri sehingga hanya berkewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawabannya kepada keduanya, akan tetapi sangatlah penting bagi penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 untuk menyampaikan pula laporan pertanggungjawaban tersebut kepada DPRD. Hal ini didasari karena masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut dapat melebihi satu tahun bahkan melebihi 2 tahun. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa meskipun jabatan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang bersifat sementara, akan tetapi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai pemimpin daerah tetap saja penjabat (Pj) kepala daerah tersebut bersama-sama dengan DPRD sebagai representasi dari masyarakat daerah dan penyelenggara pemerintahan

daerah. Dengan demikian, bahwa menurut penulis tetap saja penjabat (Pj) kepala daerah harus berkewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawabannya bukan hanya kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri saja tetapi juga kepada DPRD.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti penulis, dapat ditarik kesimpulan:

1. Regulasi yang mengatur tentang pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dengan menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah telah diatur di dalam 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 dan diatur lebih lanjut pada Peraturan menteri dalam negeri Nomor 4 tahun 2023, akan tetapi masih terdapat ambiguitas atau ketidakpastian hukum didalam aturan tersebut terkait kewenangan maupun batas masa jabatan yang dimiliki oleh penjabat kepala daerah, sehingga perlu adanya penjelasan atau aturan lebih lanjut agar adanya kepastian hukum.
2. Ditinjau dari prinsip-prinsip demokrasi, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dengan mekanisme pengangkatan Penjabat (PJ) kepala daerah Masih Belum Mencerminkan Penerapan-penerapan prinsip prinsip demokrasi, karena tidak terdapat ruang partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen penjabat (PJ) kepala daerah, tidak terdapat legitimasi yang kuat, karena dalam proses penunjukannya tidak terdapat ruang partisipasi bagi masyarakat untuk dapat

menyatakan kehendaknya demi menjamin dan menjaga kepentingan masyarakat daerah. tidak terdapat ruang pengawasan bagi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah, tidak terdapat kewajiban bagi penjabat (Pj) kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban baik kepada DPRD sebagai dewan perwakilan maupun kepada masyarakat daerah secara langsung.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah disampaikan diatas, saran-saran yang direkomendasikan berdasarkan penelitian ini yaitu:

1. regulasi yang mengatur terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah masih belum mengatur secara spesifik mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah, sehingga perlu dibentuk aturan turunan yang menjelaskan secara spesifik prosedur dan mekanisme pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah.
2. pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah masih belum mencerminkan Indonesia sebagai Negara demokrasi, hal ini disebabkan karena kurangnya keterlibatan masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi baik dalam proses penunjukan penjabat kepala daerah maupun pengawasann yang tidak dilakukan oleh masyarakat, oleh karena itu dalam proses pengisian penjabat kepala daerah diharapkan bisa lebih luas dalam melibatkan partisipasi rakyat indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Nadir. *Pilkada langsung dan masa depan demokrasi Indonesia*. cetakan ke-1. Malang, tahun 2005.
- Bahder Nasution nasution, *metode penelitian ilmu hukum* cetakan ke 2. Bandung, 2016
- Dahlan Thalib, *Kedaulatan rakyat negara hukum dan konstitusi* cetakan ke-1. Yogyakarta, tahun 2000
- Firdaus arifin, *penjabat kepala daerah*, cetaka ke-1, Yogyakarta, tahun 2019
- Irwansyah. *penelitian hukum pilihan metode dan praktik penulisan artikel*. cetakan ke 4. Yogyakarta, tahun 2021.
- I Gde Panjtja Astawa. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. cetakan ke-2. Bandung, Tahun 2013.
- Indra Syahrial, *Pilkada serentak nasional problematika dan solusi*, Cetakan ke-1 Yogyakarta, tahun 2020
- J. Kaloh. *Kepemimpinan kepala Daerah*. cetakan ke-3. Jakarta, tahun 2014.
- Leonardus H. Simarmata, *Pemilukada*. cetakan ke-1. Jakarta, tahun 2022.
- Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasai Indonesia* cetakan ke-1, Yogyakarta: Interpena tahun 2012
- Syahrudin Nawi, *Negara hukum teori dan praktek*, cetakan ke-1 Yogyakarta Tahun 2016
- Tadjudin Noer Effendi, *Demokrasi dan Demokratisasi* cetakan ke -1 Yogyakarta tahun 2003
- Winarmo. *Paradigma baru pendidikan kewarganegaraan*, Jakarta Tahun 2017.
- Yusri munaf, *Hukum administrasi Negara*. cetakan ke-1 Pekanbaru. tahun 2016

Jurnal

- Abustan, Implementasi demokrasi dan legitimasi penjabat kepala daerah di Indonesia, *law reform jurnal*, volume 2 Nomor 3 tahun 2022
<https://ejournal.umm.ac.id/index.php/ilrej/article/view/22202>

- Achmad Fauzi, otonomi daerah dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik, *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16 Nomor 1, Maret 2016
<http://jurnal.untagsmg.ac.id/index.php/SH/article/view/1130>
- Ahmad Gelora Mahardika, Problematika yuridis pengisian penjabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, *jurnal hukum dan perundang-undangan*, volume 2, nomor 2, agustus 2022
<https://ejournal.uinsatu.ac.id/index.php/legacy/article/view/6224>
- Amar Wahyudi, kewenangan penjabat pengganti kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dari perspektif peraturan perundang-undangan, *jurnal mendapo*, volume 3 nomor 3 oktober 2022.
hal.184 <https://online-journal.unja.ac.id/Mendapo/article/view/18714>
- Azkie Namira Trivani, analisis pertimbangan DPR Aceh menolak pilkada serentak tahun 2024, Skripsi fakultas syaria'ah dan hukum universitas islam negeri ar-raniry banda Aceh, 2022
<https://repository.arraniry.ac.id/25472/1/Azkie%20Namira%20Trivani%2C%20180105032%2C%20FSH%2C%20HTN%2C%20085219229866.pdf>
- Azwir Fahmi Harahap, Tinjauan Hukum pemilihan umum kepala daerah secara serentak di Indonesia, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2019
https://repository.unsri.ac.id/11989/3/c.%20RAMA_74201_02011181419037_0027098104_0023018005_01_front_ref.pdf
- Dadan Ramdani, problematika penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024, (Yogyakarta : UII, 2022
<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/40794/20912009.pdf?sequence=1>
- Edi Sumanto "relevansi pemikiran demokrasi Abu'ala al-maududi dengan Muhammad Natsir" Volume 5 Nomor 1, Tahun 2016
<https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/elafkar/article/view/1124>
- H.M. Thalbah, Teori demokrasi dalam wacana ketatanegaraan perspektif pemikiran Hans Kelsen, *jurnal hukum* volume 16, Nomor 3 tahun 2009
<https://media.neliti.com/media/publications/85218-none-7550fab4.pdf>
- Imran, Pengisian Jabatan Gubernur Di Indonesia, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 1 Januari-April 2012, hal.5 ismed kelibay, *Dinamika pemilihan kepala daerah serentak nasional dalam pemilihan*

umum tahun 2024, jurnal noken, volume 7 nomor 2 juli 2022
<https://ejournal.um-sorong.ac.id/index.php/jn/article/view/1739>

Mafiqur rahman, demokrasi dalam filsafat pendidikan barat islam, *jurnal studi keislaman*, volume 3, Nomor 2, desember 2017
<https://media.neliti.com/media/publications/268477-demokrasi-dalam-filsafat-pendidikan-bara-28db1498.pdf>

Mashuri, partisipasi masyarakat sebagai upaya pembangunan demokrasi, *jurnal kewirausahaan*, volume 13 nomor 2, desember 2014
<https://media.neliti.com/media/publications/220441-partisipasi-masyarakat-sebagai-upaya-pem.pdf>

Meryani, Polemik Hukum penunjukan penjabat (PJ) Kepala Daerah berdasarkan undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tetang pemilihan gubernur, bupati, walikota, *Wajah Hukum* , Volume 7 nomor 2, oktober 2023
<http://wajahhukum.unbari.ac.id/index.php/wjhkm/article/viewFile/1333/328>

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim , Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983,
<https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=835974>

Ni'matul Huda, problematika penundaan pemilihan kepala daerah dalam pemilihan umum serentak nasional 2024, *Jurnal Etika dan Pemilu* volume Nomor 7 Juni 2021
<https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/download/17/20/22>

Nurhazlina Afia, Tinjauan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan 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, *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau* Volume X No. 1 Januari – Juli 2023
<https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/download/34333/32983>

Nur rohim yunus, aktualisasi demokrasi pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, *jurnal sosio didaktika* volume 2 nomor 2 tahun 2015
<https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/SOSIO-FITK/article/view/2815>

- Rahmazani, Problematika pengisian jabatan penjabat kepala daerah di masa transisi pra pilkada 2024. *Jurnal Konstitusi*, volume 2 Nomor 2 juni 2023 <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/2085>
- Ridwan, pertanggungjawaban public pemerintah dalam prespektif hukum administrasi Negara, *jurnal hukum*, volume 10, nomoe 2, januari 2023 <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/4770/4212>
- Roihanah, legitimasi dan komunikasi kebijakan, *jurnal education and development*, volume nomor 3, September 2022 <https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/3832>
- Rusdan arifin al mugni, *politik hukum penentuan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat*, jurnal Islamic konstitusional law, volume 1 nomor 2 juli 2023 <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/conslr/article/download/33936/12544>
- Samsuri, Implementasi Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah dalam Rangka Meningkatkan Investasi di Kota Bekasi Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, *Jurnal ilmu multidisiplin*, Vol. 2, No. 2, Juli-September 2023 <https://greenpub.org/JIM/article/view/283>
- Shinta Dwi Kusniawati, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor tahun 2015 tentang pemerintahan daerah dalam prespektif Fiqh Siyasah, skripsi fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019 http://digilib.uinsa.ac.id/33628/2/Shinta%20Dwi%20Kusniawati_C05215041.pdf
- Zulfi Rifki Habibi, Analisis yuridis terkait perodesasi masa jabatan anggota dewan perwakilan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, fakultas hukum, universitas jambi <https://repository.unja.ac.id/58424/5/Bab%201.pdf>

Peraturan perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Repunlik Indonesia

Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia, No, 75, 1959)

- , Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia, No, 5679)
- , 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. (Lembaran Negara Republik Indonesia, No 5898)
- , Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2023 tentang pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota

Internet

<https://rm.id/baca-berita/pemilu/169357/membahas-kekosongan-dalam-politik>, Akses 25 Agustus 2023, Pukul 17.00 WIB

willia wahyuni, perbedaan pejabat dan pejabat dalam pemerintahan, <https://www.hukumonline.com/berita/a/perbedaan-pejabat-dan-pejabat-dalam-pemerintahan-lt627ddf53dd0ed/> diakses pada 1 april 2024