BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah di Indonesia, sebagai salah satu pilar penting dalam sistem pemerintahan negara, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4) dan Ayat (7) menegaskan bahwa :

- (4) Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Hal ini mencerminkan komitmen negara untuk menciptakan pemerintahan yang lebih dekat dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Ketentuan ini juga menunjukkan penghormatan terhadap keberagaman daerah yang ada di Indonesia, dengan memberi ruang bagi daerah untuk mengelola sumber daya dan potensi yang dimilikinya secara mandiri, meskipun dalam kerangka negara kesatuan. Namun, dalam implementasinya, terdapat situasi di mana kepala daerah tidak dapat menjalankan tugasnya karena berbagai alasan, seperti berakhirnya masa jabatan, pengunduran diri, atau penonaktifan. Dalam hal ini, posisi Penjabat Bupati/Wali Kota menjadi sangat penting untuk memastikan kelangsungan roda pemerintahan di tingkat kabupaten/kota.

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.¹ Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorganen, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.² Kekosongan jabatan negara yang khususnya jabatan kepala daerah ini dapat terjadi karena pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2022 dan 2023 dilakukan secara serentak diseluruh daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024. Akibat dari penyelenggaraan tersebut terdapat 271 kepala daerah yang akan habis masa jabatannya sebelum Pilkada Tahun 2024 dilaksanakan. Oleh karena itu diperlukan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah tersebut untuk menghindari stagnasi pemerintahan daerah.

Penunjukan Penjabat Bupati/Wali Kota diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan, dengan tujuan untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah, sekaligus memastikan bahwa pemerintahan tetap berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan akuntabilitas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4.

² Ahmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (30 Desember 2016), hlm. 542

Pemerintahan Daerah, Penjabat Bupati/Wali Kota diangkat untuk menggantikan sementara kepala daerah yang tidak dapat menjalankan tugasnya, hingga pemilihan kepala daerah yang baru dapat dilaksanakan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 86 Ayat (3) menyatakan: “Apabila Bupati/Wali Kota diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Bupati/Wakil Wali Kota, Menteri menetapkan Penjabat Bupati/Wali Kota atas usul Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.

Pemilihan Bupati/Wali Kota dilakukan melalui mekanisme Pilkada. Sebelumnya, Pilkada dilaksanakan secara bergelombang, namun pemerintah ingin mewujudkan pemilihan kepala daerah yang serentak pada Tahun 2024. Hal ini telah diatur 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang serta dipertegas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Tujuan utama pelaksanaan Pilkada serentak adalah untuk menghemat biaya, waktu, serta meminimalkan potensi konflik. Dalam praktiknya, Pilkada biasanya diadakan setiap lima tahun, dan kepala daerah dapat memperoleh satu masa jabatan yang dapat dipilih kembali. Pada Pasal 174 Ayat (7) menyatakan: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Wali Kota”. Dalam Pasal 201 Ayat (9) juga menyebutkan :

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

Pengaturan mengenai klasifikasi jabatan Penjabat Bupati/Wali Kota ada pada Pasal 201 Ayat (11) yang menyatakan: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Wali Kota, diangkat penjabat Bupati/Wali Kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Wali Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pengaturan Pengangkatan Penjabat Bupati/Wali Kota yang diangkat dari Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 132 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang menyatakan :

- (1) Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:
 - a. mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.
 - b. 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/Wali Kota.
 - c. daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.
- (2) Bagi Sekretaris Daerah yang diusulkan menjadi Penjabat Kepala Daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.
- (3) Dalam pelaksanaan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat Bupati/Wali Kota.

- (4) Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun.
- (5) Laporan pertanggungjawaban Penjabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Penjabat Bupati/Wali Kota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.
- (6) Pelaksanaan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam Pasal 132 A Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah juga menambahkan larangan Penjabat Wali Kota yakni :

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

Dalam pengimplementasian Pengaturan Pengangkatan Penjabat Bupati/Wali Kota diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati,

Dan Penjabat Wali Kota. Pengusulan Penjabat Bupati/Wali Kota yang selanjutnya disebut Permendagri diatur dalam Pasal 9 yang menyatakan:

- (1) Pengusulan Pj Bupati dan Pj Wali Kota dilakukan oleh:
 - a. Menteri;
 - b. Gubernur; dan
 - c. DPRD melalui ketua DPRD kabupaten/kota.
- (2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang memenuhi persyaratan.
- (3) Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dapat mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang memenuhi persyaratan kepada Menteri.
- (4) DPRD melalui ketua DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dapat mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota yang memenuhi persyaratan kepada Menteri.
- (5) Dalam mengusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat menerima masukan dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Kebijakan penunjukan Penjabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah karena adanya penundaan Pilkada pada Tahun 2022 dan Tahun 2023, telah dilakukan pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Terdapat dua putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus permohonan pengujian undang-undang yang berkaitan dengan konstitusionalitas penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Republik

Indonesia Nomor 67/PUU-XIX/2021³ untuk memutus permohonan yang diajukan oleh Bartolomeus Mirip dan Makbul Mubarak dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUUXX/2022⁴ untuk memutus permohonan yang diajukan oleh Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani, S.H., M.H., Suzie Alancy Firman, S.H., Moch. Sidik, Rahmatulloh, S.Pd, M.Si., Mohammad Syaiful Jihad dan Nian Syarifudin. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diputus pada tanggal 20 April 2022,⁵ yang selanjutnya disebut Putusan MKRI. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menolak secara keseluruhan permohonan para pemohon. Namun dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan suatu amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*). Dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 terdapat amanat bahwa adanya perintah bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, sehingga

³ Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 memutus pengujian Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan amar putusan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Meskipun pada dasar permohonannya para pemohon mempermasalahkan konstitusionalitas Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 terkait waktu pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024 yang akan mencederai hak konstitusional para pemohon karena mengakibatkan penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023, namun di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan a quo Mahkamah memberikan pertimbangan dan penjelasan konstitusional terkait kedudukan penjabat (Pj) kepala daerah.

⁴ Pada Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, Mahkamah memutus pengujian Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) terkait kedudukan penjabat (Pj) gubernur, bupati dan walikota yang berasal dari ASN dengan jabatan pimpinan tinggi madya bagi penjabat (Pj) gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama bagi penjabat (Pj) bupati dan walikota terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Putusan tersebut menolak secara keseluruhan permohonan yang diajukan oleh para pemohon, akan tetapi seperti Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 bahwa Putusan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 juga memberikan suatu pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) terhadap pelaksanaan kebijakan terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan Pilkada tahun 2022 dan tahun 2023.

⁵<https://www.kompas.tv/article/285718/politikus-ppp-putusan-mk-soal-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-harus-dipatuhi-pemerintah>, diakses pada 08 Oktober 2024.

tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar penunjukan pejabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Pada saat dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 67/PUU-XIX/2021 tersebut, Pemerintah Pusat pada tanggal 12 Mei Tahun 2022 Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian telah melantik 5 (lima) Pejabat Gubernur yang akan mengisi kekosongan Kepala Daerah di 5 (lima) Provinsi di Indonesia.⁶ Hal ini menandakan bahwa amanat putusan yang terdapat di dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya keharusan untuk membentuk aturan pelaksana penunjukan Pejabat Kepala Daerah telah diabaikan oleh Pemerintah Pusat. Padahal di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat bermakna bahwa terhadap setiap putusan tersebut tidak dapat

⁶ Kelima orang pejabat yang dilantik sebagai pejabat (Pj) kepala daerah yakni 1. Sekretaris Daerah Banten, Al Muktabar sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Banten; 2. Dirjen Mineral dan atubara Kementerian ESDM, Ridwan Djamiluddin sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Kepulauan Bangka Belitung; 3. Dirjen Otonomi Daerah Kemeneagri Akmal Malik sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Sulawesi Barat; 4. Staf Ahli Bidang Budaya Sportivitas Kemenpora, Hamka Hendra Noer sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Gorontalo; dan 5. Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan BNPP Kemendagri, Paulus Waterpauw sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Papua Barat. <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/12/09312991/dilantik-lima-penjabat-gubernur-resmibertugas>, diakses 08 Oktober 2024.

dilakukan upaya hukum lain baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan tersebut wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat secara umum.⁷

Atas dasar kebijakan tersebut maka dikeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 15/PUUXX/2022 sebagai bentuk amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*). Sebagai bentuk pelaksanaan amanat dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

Kondisi politik yang menjelang Pilkada Serentak Tahun 2024 juga memberikan tantangan tersendiri. Penjabat Bupati/Wali Kota harus mampu menghindari intervensi politik yang dapat mengganggu independensi mereka dalam menjalankan tugas. Keberhasilan mereka dalam menjaga netralitas dan profesionalisme sangat penting untuk menghindari ketegangan yang mungkin muncul di antara berbagai pihak yang berkepentingan.

Di sisi lain, peran Penjabat Bupati/Wali Kota juga mencakup persiapan untuk menyambut kepemimpinan baru. Mereka harus memastikan bahwa proses pemilihan berlangsung transparan dan akuntabel, serta membantu menyusun laporan dan data yang diperlukan bagi pemimpin yang baru nanti.

⁷ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 142.

Dengan segala kompleksitas yang ada, Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota menjelang Pilkada Serentak 2024 menjadi momen krusial yang tidak hanya berpengaruh pada pemerintahan, tetapi juga pada kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Keberhasilan pejabat Bupati/Wali Kota dalam menjalankan tugasnya dapat memberikan landasan yang kuat bagi pemerintahan baru yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 merupakan permasalahan yang sangat penting untuk dibahas karena telah menimbulkan isu hukum. Hal ini didasari karena Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota tersebut terdapat Kekosongan Norma yang ada pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Bupati/Wali Kota.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengaturan mekanisme pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota dalam rangka Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 di Indonesia?
2. Apakah mekanisme pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota telah mencerminkan kepastian hukum?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan mekanisme pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota dalam rangka Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kesesuaian mekanisme pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota telah mencerminkan kepastian hukum dan prinsip demokrasi.

D. Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat Akademis
 - a. Sebagai suatu sumbangan ilmu hukum ketatanegaraan khususnya dalam permasalahan yang berhubungan dengan Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota di Indonesia.
 - b. Sebagai suatu jawaban teoritis terhadap permasalahan hukum yang dinamis khususnya dalam bidang ketatanegaraan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Manfaat Praktis
 - a. Pemahaman Proses Administratif secara prosedur dan mekanisme pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota, yang berguna bagi pihak pemerintah dan masyarakat dalam memahami langkah-langkah yang diambil.

- b. Peningkatan Kinerja Pemerintahan dengan memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah, baik dalam pelayanan publik maupun pengambilan keputusan.
- c. Studi Kasus dan Pembelajaran yang memberikan gambaran nyata tentang tantangan dan keberhasilan Penjabat Bupati/Wali Kota di berbagai daerah. Ini dapat menjadi referensi bagi daerah lain yang menghadapi situasi serupa.
- d. Panduan untuk Kebijakan Publik dalam menyusun kebijakan yang lebih baik terkait penunjukan pejabat publik, termasuk kriteria pemilihan dan persyaratan yang harus dipenuhi.
- e. Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat dalam pemerintahan, sehingga menciptakan akuntabilitas yang lebih besar.
- f. Menyoroti isu-isu Sosial dan Politik seperti legitimasi dan pengaruh politik, sehingga membuka ruang untuk diskusi dan solusi yang lebih baik.
- g. Referensi untuk Peneliti dan Akademisi: Penelitian ini dapat menjadi sumber referensi bagi akademisi dan peneliti lain yang ingin mendalami lebih jauh mengenai pemerintahan daerah dan dinamika penunjukan pejabat publik.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah susunan dari beberapa konsep sebagai satu kebulatan yang utuh, sehingga terbentuk suatu wawasan untuk dijadikan landasan, acuan, dan pedoman dalam penelitian atau penulisan. Sumber konsep

adalah peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, karya tulis ilmiah, laporan penelitian, disertasi, tesis, ensiklopedia, kamus, dan lain-lain.⁸

Dalam penelitian ini, batasan konsep serta pengertian yang akan digunakan oleh penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Pengaturan

Maria Farida Indrarti S sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto berpendapat bahwa :

Pengaturan atau disebut dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) diartikan sebagai “suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”⁹

Menurut Philipus M Hadjon, sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto, pengaturan merupakan: “perbuatan hukum publik pemerintah yang mengikat secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan menjadi dasar pengaturannya”.¹⁰

2. Penjabat Bupati/Wali Kota

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-

⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020) hlm 42

⁹ Sukamto, Satoto, *Pengaturan dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Jogjakarta, 2004, hlm 2.

¹⁰ *Ibid*

Undang Pasal 201 adalah: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Wali Kota, diangkat pejabat Bupati/Wali Kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Wali Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 Pasal 1 ayat (7) yang menyatakan :

(7) Pejabat Bupati atau Pejabat Bupati/Wali Kota yang selanjutnya disebut Pj Bupati dan Pj Wali Kota adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama yang ditetapkan oleh Menteri, untuk melaksanakan tugas dan wewenang bupati dan wali kota karena terdapat kekosongan jabatan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota.

3. Pilkada Serentak Tahun 2024

Pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia pada Tahun 2024. Dalam pilkada ini, masyarakat akan memilih Gubernur, Bupati, dan Wali Kota di berbagai daerah.

Pilkada secara langsung dan serentak dapat memberikan beberapa kelebihan terhadap masa depan demokrasi lokal. Keberadaannya bertujuan membangun suatu keunggulan yang menyangkut masyarakat secara langsung. Adapun keunggulannya yaitu:

- a. Kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah;

- b. Kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, kepala daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat;
- c. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila kepala daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi;
- d. Check and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. Dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, kedudukan dan posisi kepala daerah sangat kuat sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tidak dapat menekan kepala daerah atas suatu kebijakan yang dilakukan atau menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD. Dengan demikian, kepala daerah dapat bekerja dengan tenang untuk mengimplementasikan program kerjanya

tanpa harus terusik oleh tuntutan DPRD. Meskipun, kepala daerah tetap harus memperhatikan pendapat DPRD terkait pelaksanaan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;

- e. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang memberikan suaranya. Oleh karena rakyat yang menentukan sendiri kepala daerahnya, maka rakyat dapat menentukan kriteria-kriteria ideal seorang calon kepala daerah. Dengan kriteria yang ditentukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat akan memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan demikian pilihan rakyat ditentukan oleh rakyat itu sendiri.¹¹

4. Kepastian Hukum

Menurut Fence M. Wantu, Kepastian hukum adalah “hukum yang tidak mempunyai nilai kepastian hukum kehilangan maknanya karena tidak dapat lagi menjadi pedoman bagi setiap orang”. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan standar sehingga dapat dijadikan pedoman bagi yang tercakup dalam peraturan ini. Pengertian kepastian dapat diartikan bahwa ada kejelasan dan ketegasan dalam proses pembuatan hukum sosial.¹²

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum adalah “Kepastian hukum dapat juga berarti hal-hal yang dapat ditentukan oleh undang-undang dalam hal-hal tertentu. Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum

¹¹Mazdan Maftukha Assyayuti, “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional”, *LEX Renaissance NO. 2 VOL. 7*, April 2022. Hlm 283-284

¹²https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-kepastian-hukum/?srsltid=AfmBOoqyHWw7krm3i7oC6O_UZujHHe3w-06RhHkNwcpyota5icu3fwuj

akan ditegakkan, bahwa yang berhak akan memperoleh haknya dan keputusan dapat ditegakkan. Kepastian hukum merupakan perlindungan yang sah terhadap kesewenang-wenangan, artinya seseorang dapat memperoleh apa yang diharapkannya.¹³

F. Landasan Teoritis

Untuk melihat bagaimana aspek hukum Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota dalam rangka menghadapi Pilkada Serentak Tahun 2024 ini, maka penulis menggunakan landasan teori sebagai berikut :

1. Teori Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “demos” berarti rakyat, dan “kratos” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas.¹⁴

Menurut Joseph A Schemeter, demokrasi secara terminologi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹⁵

2. Teori Otonomi Daerah

¹³ Ibid...

¹⁴ Ni'matul Huda , *Ilmu Negara* , Raja Grafindo, Jakarta, 2014, Hlm. 196

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UU 1945*, Gramedia, Jakarta, 2010, hlm 15

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun, dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah memiliki perluasan makna, yakni selain mengandung arti *zelfwetgeving* akan tetapi juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹⁶

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis, yakni:

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administrative (*administrative decentralization*), yakni pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik.
3. Desentralisasi fiskal (*fiscale decentralization*), merupakan komponen utama dalam desentralisasi. Desentralisasi fiskal berkaitan dengan desentralisasi yang mendukung daerah dalam sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 83

4. Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), yakni berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.¹⁷

3. Teori Kewenangan

Berkaitan dengan kewenangan dan wewenang yang merupakan dasar dari hukum administrasi negara menurut Philippus M. Hadjon, bahwa:

Dalam kepustakaan hukum administrasi, wewenang atau kewenangan merupakan bagian penting dan menjadi awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*). Dalam hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁸

Selanjutnya fokus kajian teori kewenangan menurut Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa : “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintahan dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.¹⁹

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh

¹⁷ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 47– 49.

¹⁸Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi rakyat Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987. hlm 73

¹⁹Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 193.

melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi
Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi
Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat
Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁰

Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundangundangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundangundangan yang diberikan Grondwet (Undang-undang Dasar) atau oleh wet (undangundang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundangundangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangundangan yang dilakukan oleh peraturan perundangundangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundangundangan yang lebih rendah.²¹

²⁰Ibid. hlm. 102.

²¹Periksa Sukanto Satoto dan Bahder Johan Nasution, “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Untuk Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik”, LPPM Universitas Jambi, *Jurnal Sains Sosio Huaniora* P-ISSN: 2580-1244 Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 1.

Kewenangan merupakan ruh dari pelaksanaan otonomi daerah, tanpa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, otonomi daerah tidak ada artinya, tidak ada yang bisa diperbuat. Namun kewenangan yang diberikan kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah selalu berubah tidak semakin meningkat, tetapi mengalami degradasi pemberian kewenangan.²²

G. Originalitas Penelitian

Dalam proses penelitian, penulis menganalisis dan menelusuri beberapa hasil penelitian karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan Penjabat Bupati/Wali Kota. Pelaksanaan analisis dan penelusuran terhadap hasil penelitian dan karya tulis ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan Penjabat Bupati/Wali Kota bertujuan untuk menghindari terjadinya pengulangan atau duplikasi dan menghindari adanya kesamaan terhadap hasil penelitian atau karya tulis ilmiah terdahulu. Adapun beberapa hasil penelitian atau karya tulis ilmiah hasil penelusuran tersebut antara lain :

No	Nama	Judul	Pembahasa
1.	Dadan Ramdani	Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024	Penelitian tersebut menjelaskan Penunjukan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan pejabat kepala daerah definitif yang disebabkan karena adanya penundaan pilkada di 271 daerah di Indonesia telah menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Terhadap Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang

²²Periksa RA. Agus Abikusna, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal SOSFILKOM, Volume XIII* Nomor 01 Januari-Juni 2019, FISIP UMC, 2019, Abstrak.

			menjadi dasar hukum penunjukan pejabat kepala daerah tersebut, telah dilakukan uji materi yang menghasilkan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022.
2.	Mehra Vinod	Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Pengisian jabatan Penjabat kepala daerah oleh perwira tinggi Polri berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Perumusan masalah pada penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana akibat hukum pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri.

Dadan Ramdani, dengan tesisnya yang berjudul, “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”²³. Adapun abstraknya yaitu Penunjukan pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan pejabat kepala daerah definitif yang disebabkan karena adanya penundaan pilkada di 271 daerah di Indonesia telah menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Terhadap Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menjadi dasar hukum penunjukan pejabat kepala daerah tersebut, telah dilakukan uji materi yang menghasilkan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, pertama

²³Dadan Ramdani, “*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022)

apakah penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi ?Kedua, apakah penunjukan pejabat kepala daerah telah sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 ?Ketiga, Bagaimana konsep ideal penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia ? Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (case approach), perundang-undangan (statute approach), dan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yakni semua aturan hukum yang berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah dan bahan hukum sekunder berupa jurnal, buku, dan karya ilmiah terkait. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Adapun hasil dari penelitian ini menyimpulkan, Pertama, penunjukan pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena lemahnya legitimasi masyarakat daerah, lemahnya pengawasan dan kontrol DPRD serta masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD maupun kepada masyarakat daerah. Kedua, penunjukan pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUUXIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 karena mengabaikan amanat putusan berupa pembentukan aturan pelaksanaan Pasal 201 UU 10/2016 dan larangan TNI dan Polri aktif menjabat sebagai pejabat. Ketiga, konsep ideal penunjukan pejabat adalah melalui pelibatan DPRD dan

unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik dan dibentuknya aturan pelaksana Pasal 201 UU No.10/2016.

Mehra Vinod, dengan tesisnya yang berjudul “Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”²⁴. Adapun abstraknya yaitu Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Pengisian jabatan Penjabat kepala daerah oleh perwira tinggi Polri berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Perumusan masalah pada penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana akibat hukum pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri. Metode penelitian ini bersifat Yuridis Normatif, adapun hasil penelitian yang diperoleh yaitu: 1) Pengaturan pengangkatan Penjabat gubernur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri tidak membolehkan penunjukan perwira tinggi Polri sebagai Penjabat Gubernur karena perwira tinggi tidak tergolong sebagai jabatan pimpinan tinggi madya kecuali telah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas Kepolisian, dengan kata lain telah beralih status sebagai pegawai negeri sipil (PNS). 2) Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 terhadap pengangkatan perwira tinggi Polri sebagai

²⁴Vinod, Mehra, “*Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. (Tesis, Jambi, Universitas Jambi, 2021)

Penjabat Gubernur, tidak memenuhi syarat dalam pembuatan keputusan dan melanggar Peraturan Perundang-Undangan sehingga pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari Perwira tinggi Polri menimbulkan akibat hukum yakni menjadi tidak sah (ilegitimate) atau batal demi hukum, dan bilamana terdapat pihak yang menginginkan suatu kepastian hukum dan keadilan serta mencegah adanya pelanggaran Peraturan Perundang-Undangan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisikan tuntutan agar Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tersebut dinyatakan batal demi hukum/ tidak sah.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum Yuridis Normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa Sifat normatif penelitian hukum dikaitkan dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri. Karena itu pemilihan metode penelitian senantiasa dibatasi oleh rumusan masalah, objek yang diteliti dan tradisi keilmuan hukum itu sendiri.²⁵

Menurut Soerjono Soekanto, Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.²⁶

²⁵ Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 93

²⁶ Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 1.

Penelitian hukum normatif, kajiannya terfokus pada hukum positif dengan aspek sebagai berikut: 1) mempelajari aturan dari segi teknis, 2) berbicara tentang hukum, 3) berbicara hukum dari segi hukum, 4) berbicara problem hukum yang konkrit.²⁷

Jenis penelitian ini dipergunakan karena peneliti ingin mengkaji segala sesuatu yang berhubungan dengan Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota di Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.²⁸

Selanjutnya, dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas.

Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan Sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran

²⁷ Ibid... hlm. 93

²⁸ Ibid., hlm 133

sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.

- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan atau kebijakan elit politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilosofan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.²⁹

Pendekatan yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian adalah:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Normative Approach*), yaitu Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti).³⁰ Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang

²⁹ *Ibid*, hlm. 92-93

³⁰ *Ibid*, hlm. 56

berkembang dalam ilmu hukum.³¹ Pendekatan yang mengkaji permasalahan penelitian melalui doktrin-doktrin hukum, pandangan-pandangan ahli hukum serta asas-asas hukum untuk menyusun konsep ideal tentang Pengaturan Pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota di Indonesia.

3. Pendekatan Historis (*historical approach*), yaitu Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.³²

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas”.³³ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai

³¹ *Ibid*, hlm. 57

³² Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020) hlm 57

³³ Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm

materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan bukubuku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.³⁴ Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 3. 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
 4. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah
 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Bupati/Wali Kota

³⁴ *Ibid.*, hlm 196

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
 - 1. Buku-buku Kalangan Hukum.
 - 2. Jurnal dan Makalah Hukum
- c. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi Black,s Law Dictionary dan Kamus Hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan kemudian ditelaah dengan menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan perundangundangan, dan pendekatan lainnya untuk memperoleh gambaran atau jawaban terhadap permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian.

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a. Menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu berhubungan dengan pengaturan pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota di Indonesia dalam rangka Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia.

- b. Mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.
- c. Menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang di dalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan.

I. Sistematika Penulisan

Guna mengetahui secara umum penulisan tesis ini, perlu diperhatikan sistematika penulisan dibawah ini :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang masalah yang menunjukkan urgensi masalah tersebut untuk diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN KONSEPTUAL TENTANG PENGATURAN, TEORI DEMOKRASI, TEORI OTONOMI DAERAH, DAN TEORI KEWENANGAN

Pada bab ini berisikan landasan teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan yang ada pada bab pertama.

**BAB III: PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT
WALIKOTA DALAM RANGKA PILKADA SERENTAK
TAHUN 2024 DI INDONESIA**

Merupakan pembahasan yang menjawab permasalahan yang telah ditetapkan yaitu perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai perumusan pengaturan pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota dalam rangka Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia.

**BAB IV : KESESUAIAN MEKANISME PENGANGKATAN
PENJABAT BUPATI/WALI KOTA DALAM RANGKA
PILKADA SERENTAK TAHUN 2024 DI INDONESIA
DENGAN KEPASTIAN HUKUM**

Merupakan pembahasan mengenai implikasi hukum kesesuaian mekanisme pengaturan pengangkatan Pejabat Walikota dalam rangka Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia dengan kepastian hukum. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan dengan mekanisme pengaturan pengangkatan Pejabat Bupati/Wali Kota dalam rangka Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia.