

Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri: Studi Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota

Taufiqurrahman

Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia,
Taufiqurrahmann15@gmail.com

Abstract. *This research focuses on implementing regulations on the appointment of acting regional heads. This focus is motivated by content material that is not in line with the constitutional mandate. This is evidenced by the improper format of the arrangement, not containing a firm prohibition for the TNI/Polri to be appointed as acting, and the lack of involvement of the DPRD as a representative of the people in appointing acting regional heads. Based on these problems, this study answers the research question, namely whether the implementing regulations for filling the acting regional head are in accordance with the constitutional mandate? This research method is juridical normative through the approach of constitutional court decisions, laws and regulations and case approaches. The study concluded that the content material governing the appointment of acting regional heads is far from the constitutional mandate. The government has ignored the legal considerations established by the Constitutional Court in the context of appointing acting regional heads.*

Keywords: *Acting, Constitutional Mandate, Implementing Regulations.*

Abstrak. Penelitian ini berfokus pada peraturan pelaksana Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota Penelitian ini dilatarbelakangi dari materi muatan yang tidak sejalan dengan mandat konstitusional. Hal ini dibuktikan dengan format pengaturan yang tidak tepat, tidak memuat larangan tegas bagi TNI/Polri untuk ditunjuk sebagai penjabat, dan minimnya keterlibatan DPRD sebagai representasi rakyat dalam penunjukan penjabat kepala daerah. Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini menjawab pertanyaan penelitian yakni apakah peraturan pelaksana pengisian penjabat kepala daerah telah sesuai dengan mandat konstitusional? Metode penelitian ini yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Temuan dalam penelitian ini bahwa materi muatan yang mengatur penunjukan penjabat kepala daerah jauh dari amanat konstitusional. Pemerintah telah mengabaikan pertimbangan hukum yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam rangka penunjukan penjabat kepala daerah. Adapun saran dalam penelitian ini pembentuk undang-undang untuk segera membentuk ragam klasifikasi tindaklanjut putusan MK.

Kata Kunci: Mandat Konstitusional, Penjabat, Peraturan Pelaksana.

Submitted: 24 September 2023 | Reviewed: 20 Juli 2024 | Revised: 21 Juli 2024 | Accepted: 24 Juli 2024

PENDAHULUAN

Penunjukan pejabat kepala daerah,¹ sampai dengan terlaksananya pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak pada November 2024 menyisakan berbagai persoalan. Setidaknya, pada 2023 terdapat 170 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir sehingga mengharuskan pemerintah mengangkat pejabat kepala daerah. Dibandingkan pada 2022, jumlah pejabat pada tahun ini lebih banyak dengan rincian 17 pejabat gubernur, dan 115 pejabat bupati dan 38 walikota. Pengangkatan pejabat kepala daerah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali Kota (Permendagri 4/2023).²

Ruang lingkup peraturan ini setidaknya memuat persyaratan, pengusulan, pembahasan dan pelantikan pejabat kepala daerah. Lahirnya Permendagri 4/2023 tidak terlepas dari amanat tindak lanjut atas Pasal 201 dan 205 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022. Penerbitan Permendagri 4/2023 terbilang sangat lambat mengingat pada 2022 terdapat 101 kepala daerah diganti dengan pejabat. Artinya, pada saat itu mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah tidaklah memiliki basis hukum.³ Sebab Permendagri 4/2023 baru saja disahkan pada 5 April 2023. Di saat yang bersamaan materi muatan yang terkandung di dalamnya masih menimbulkan berbagai persoalan. Berikut beberapa isu krusial;

¹ Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah menimbulkan kemunduran demokrasi di Indonesia dengan memulihkan sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, yang mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat. Alfani Aldi Pratama, Insan Tajali Nur, and Poppilea Erwinta, "Problematika Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024," *Jurnal Hukum Bisnis* 13, no. 1 (2024): 1–13, <https://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/view/3531%0Ahttps://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/download/3531/2759>.

² Dian Dewi Purnamasari, "Tahun Berganti Aturan Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Tak Juga Terwujud," n.d., <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/04/tahun-berganti-aturan-penunjukan-pejabat-kepala-daerah-tak-juga-terwujud>,

³ Karena itu, pada saat ini setidaknya masyarakat sipil sedang mengungat penunjukan pejabat kepala daerah sebelum diterbitkannya Permendagri 4/2023. Norbertus, "Gugatan Soal Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Segera Di Putus Pengadilan," n.d., <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/05/21/gugatan-soal-pengangkatan-pejabat-kepala-daerah-segera-diputus-pengadilan>.

Pertama, format pengaturan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri tidaklah relevan sebagaimana yang diamanatkan dalam putusan MK. Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 melalui pertimbangannya memerintahkan agar pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016. Tindaklanjut ini semestinya direalisasikan dengan format Peraturan Pemerintah (PP). Memang, di dalam Pasal 201 UU 10/2016 tidak menegaskan adanya pendelegasian mengenai tata cara dan mekanisme penunjukan pejabat diatur dalam PP tetapi setidaknya melalui putusan MK ini menegaskan bahwa mekanisme dan persyaratan pejabat kepala daerah merupakan tindaklanjut atau dengan kata lain merupakan pendelegasian dari Pasal 201 UU 10/2016. Selain itu, PP secara khusus menjadikan sebuah undang-undang dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Kedua, tidak adanya larangan secara tegas bagi TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini dibuktikan di dalam Permendagri 4/2023 khususnya pada bab yang mengatur mengenai persyaratan tidak memuat larangan bagi TNI/Polri aktif untuk menjabat sebagai pejabat kepala daerah. Terlebih, Presiden Joko Widodo baru saja memperpanjang masa jabatan Pejabat Kepala Daerah Gubernur Papua Barat yakni Paulus Waterpauw yang merupakan Polri aktif.⁴ Tidak hanya itu, Pejabat Bupati Seram Barat yakni Andi Chandra juga merupakan TNI aktif. Hal ini semakin membuktikan pejabat kepala daerah dapat dari kalangan TNI/Polri aktif. Padahal, MK melalui putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 telah menegaskan TNI/Polri dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan.

Ketiga, terbatasnya keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi rakyat dalam penunjukan pejabat kepala daerah. Jika ditelusuri muatan yang mengatur mengenai pengusulan dan pembahasan pejabat kepala daerah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada Menteri Dalam Negeri. Misalnya, kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam menentukan 3 nama calon pejabat yang

⁴ Dian Erika, "Jokowi Perpanjangan Masa Jabatan Pj Gubernur Banten Dan Papua Barat," accessed June 19, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/05/12/20540741/jokowi-perpanjang-masa-jabatan-pj-gubernur-banten-dan-papua-barat>.

akan dipertimbangkan oleh Presiden. Meskipun pejabat kepala daerah sifatnya tidak definitif tetapi basis legitimasi dari masyarakat menjadi penting. Mengingat ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan kepala daerah dipilih secara demokratis. Sehingga dengan kewenangan Menteri Dalam Negeri yang begitu besar maka rakyat secara tidak langsung kehilangan hak nya untuk menentukan pengganti kepala daerahnya. Padahal, MK telah menegaskan melalui pertimbangan hukumnya agar pengisian pejabat memberikan jaminan bagi rakyat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Berdasarkan isu krusial di atas, terlihat secara jelas bahwa materi muatan di dalam Permendagri 4/2023 jauh dari mandat konstitusional sebagaimana yang termuat dalam beberapa pertimbangan hukum MK tentang penunjukan pejabat kepala daerah. Penelitian ini berfokus pada pertanyaan krusial yakni apakah peraturan pelaksana Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali Kota telah sesuai dengan mandat konstitusionalitas?

METODE PENELITIAN

Studi normatif ini menggunakan data-data kualitatif dan bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali Kota, jurnal-jurnal, dan hasil penelitian yang secara spesifik bertaut dengan isu pemilihan.

Bahan-bahan hukum tersebut dibaca dan dianalisis secara preskriptif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, putusan MK, dan kasus.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum penelitian. Pendekatan kasus (*case approach*), yang berangkat dari kasus-kasus dalam penunjukan pejabat kepala daerah. Serta pendekatan putusan MK yang berangkat dari putusan-putusan pengujian undang-undang tentang pejabat kepala daerah. Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini deskriptif-kualitatif. Menurut Jujun S. Suriasumantri, teknik deskriptif-kualitatif pada prinsipnya dikualifikasikan dalam tiga aspek yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan, yang pada tahap akhir penulis akan menambahnya dengan menarik kesimpulan.⁵

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konstitusionalitas Peraturan Pelaksana Pengisian Pejabat Kepala Daerah

Wujud variabel kehidupan demokrasi dalam konteks Negara Kesatuan Indonesia adanya otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶ Dalam menjalankan otonomi daerahnya setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah. Secara normatif, kepala daerah terbagi yakni gubernur untuk provinsi, bupati untuk daerah kabupaten, dan walikota untuk daerah kota. Adapun masa jabatan kepala daerah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan.

Dalam perspektif demokrasi, pemerintah daerah terdiri dari unit-unit lokal yang otonom, independen, dan bebas dari kendali kekuasaan pusat. Dalam sistem ini, pemerintah daerah mencakup institusi-institusi atau organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Institusi demokrasi dalam politik lokal mencerminkan

⁵ Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu Dalam Perspektif Modal, Sosial, Dan Politik: Sebuah Dialog Tentang Keilmuan Dewasa Ini* (Jakarta: Gramedia, 1986).

⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pascasarjana FH UII, 2008).

partisipasi masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam setiap proses pengambilan keputusan.⁷

Andrew Heywood mendefinisikan demokrasi sebagai sistem pemerintahan di mana rakyat memiliki kewenangan memerintah secara langsung, melindungi hak dan kepentingan kelompok minoritas melalui pengawasan kekuasaan mayoritas, dan membuat keputusan berdasarkan prinsip aturan mayoritas. Demokrasi juga melibatkan kompetisi dalam pengisian jabatan publik untuk meraih suara rakyat, sehingga berfungsi sebagai alat untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan menciptakan kebijakan negara yang mengutamakan kesejahteraan rakyat.⁸

Pandangan Kjellberg, demokrasi di tingkat lokal berarti partisipasi publik tidak hanya dilihat sebagai tujuan akhir, tetapi juga sebagai alat untuk memperkuat demokrasi secara keseluruhan. Selain itu, kebebasan atau otonomi mengisyaratkan bahwa pemerintah lokal harus memiliki tingkat kemandirian dan pemerintahan yang mandiri, yang berarti bebas dari intervensi pemerintah pusat.⁹

Pasca Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan untuk penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dilaksanakan secara serentak. Kemudian, melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan ragam model pemilu serentak yakni:

1. pemilu serentak memilih DPR, DPD, presiden-wapres, dan DPRD.
2. pemilu serentak memilih DPR, DPD, presiden-wapres, gubernur, dan bupati-wali kota.
3. pemilu serentak memilih DPR, DPD, presiden-wapres, DPRD, gubernur, dan bupati-wali kota.
4. pemilu serentak nasional memilih DPR, DPD, presiden-wapres, dan beberapa waktu setelahnya pemilu serentak lokal memilih DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, gubernur, dan bupati/wali kota.
5. pemilu serentak nasional memilih DPR, DPD, presiden-wapres, dan beberapa waktu setelahnya menggelar pemilu serentak provinsi memilih DPRD provinsi

⁷ Abustan Abustan, "Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (2022): 274–87, <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>.

⁸ dkk In'amul Musthoffa, *Konsep Memperdalam Demokrasi* (Malang: Intrans Publishing, 2016).

⁹ Vilde Hernes, "The Case for Increased Centralization in Integration Governance: The Neglected Perspective," *Comparative Migration Studies* 9, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00247-z>.

- dan gubernur, serta beberapa waktu kemudian menggelar pemilu serentak kabupaten/kota memilih DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota; dan
6. desain lainnya sepanjang tetap menjaga keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden-wapres.

Kesepakatan pemangku kebijakan memilih penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dilaksanakan dengan waktu yang berbeda yakni Pemilu pada 14 Februari 2024 yang meliputi pemilihan DPRD Kabupaten/kota, pemilihan DPRD Provinsi, pemilihan DPR RI dan DPD, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian, untuk Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan pada 27 November 2024 dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Pilkada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah yang berkembang dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dalam pemerintahan Indonesia, terdapat prinsip otonomi yang memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.¹⁰ Pilkada langsung merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pilkada langsung dan serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis.¹¹ Hal ini tentunya merupakan dampak yang cukup positif dalam rangka mencapai cita-cita reformasi.

Demokrasi meyakini bahwa pemilihan umum secara langsung memainkan peran vital dalam menentukan masa depan bangsa. Menurut Surbakti, pemilihan umum secara langsung bertujuan untuk:

- (1) menyeleksi pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik. Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi, sehingga dikenal dengan semangat dari, oleh, dan untuk rakyat; (2) memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi, sehingga integrasi masyarakat terjamin; (3) menjadi sarana untuk memobilisasi, menggerakkan,

¹⁰ Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto Prayudi, *Dinamika Politik Pilkada Serentak* (Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017).

¹¹ Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 655, <https://doi.org/10.31078/jk16310>.

atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan cara berpartisipasi dalam proses politik.¹²

Implikasi dari Pilkada dilaksanakan secara serentak¹³ mengakibatkan 217 daerah mengalami kekosongan jabatan Kepala Daerah. Dengan rincian, 101 daerah hasil Pilkada tahun 2017 yang masa jabatannya habis pada tahun 2022 dan 171 daerah hasil Pilkada 2018 yang masa jabatannya akan selesai pada tahun 2023. Setidaknya, pada tahun 2023 masih terdapat 171 kepala daerah yang selesai masa periodenya. Hal ini kemudian, mengharuskan ditunjuknya Penjabat Kepala Daerah. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 201 ayat (9) 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 (UU Pilkada) yang berbunyi:

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 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat 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.

Penunjukan penjabat kepala tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, hal ini menjadi kewenangan penuh pemangku kebijakan atau *open legal policy*.¹⁴ Karena itu, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 mengamanatkan agar pemangku kebijakan segera menerbitkan peraturan pelaksana yang mengatur tentang penunjukan penjabat. Hal ini tertuang dalam pertimbangan hukumnya yang berbunyi.

(3.14.3)...perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa

¹² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 2015).

¹³ Pilkada serentak pada dasarnya adalah gagasan yang dikembangkan oleh negara dengan alasan bahwa pelaksanaannya dianggap lebih efisien dari segi anggaran dan bertujuan untuk menjaga stabilitas sosial, politik, serta penyelenggaraan pemerintahan agar tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik akibat pilkada yang berulang. Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqan, "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 23–36.

¹⁴ M Addi Fauzani dan Aprilia Wahyuningsih, "Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," in *Prosiding HTN-HAN*, 2022.

pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Namun, sayangnya, peraturan pelaksana ini diterbitkan melalui Permendagri 4/2023 pada April 2023. Padahal, penunjukan pejabat dimulai sejak 2022. Sehingga, penunjukan pejabat yang sebelum diterbitkan Permendagri 4/2023 tidak memberikan kepastian hukum. Hal ini membuat Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan telah melanggar salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yaitu asas kepastian hukum.

Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada intinya menegaskan bahwa Pejabat Pemerintahan dalam hal ini Pejabat yang akan mengangkat Pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah harus berdasarkan pada asas kepastian hukum. Karena itu, tidak dapat dipungkiri terdapat beberapa gugatan yang dilayangkan kepada Presiden Joko Widodo dan Menteri Dalam Negeri dikarenakan Pemerintah tidak menerbitkan peraturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat daerah serta terkait dengan surat keputusan untuk melantik 88 pejabat kepala daerah pada 25 Mei-25 November 2022.¹⁵

Meskipun saat ini Pemerintah telah menerbitkan Permendagri 4/2023 tetapi ini tidak menyelesaikan persoalan yang ada. Faktanya, materi muatan ada jauh dari amanat konstitusional. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, mulai dari pilihan format pengaturan dengan peraturan menteri, tidak adanya larangan secara tegas bagi TNI/Polri aktif, dan terbatasnya keterlibatan DPRD sebagai representasi rakyat dalam penunjukan pejabat kepala daerah mengindikasikan bahwa Permendagri 4/2023 tidak memperhatikan amanat yang tertuang dalam pertimbangan hukum MK di berbagai putusannya. Berikut argumentasinya;

¹⁵ Norbertus, "Gugatan Soal Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Segera Di Putus Pengadilan."

Pertama, format pengaturan melalui Permendagri. Secara hierarki peraturan perundang-undangan, Permendagri termasuk jenis peraturan perundangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2012. Kedudukannya sama halnya dengan peraturan MPR, DPR, DPRD, MA dll sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 UU 12/2011. Jika melihat pertimbangan yang termuat dalam Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 meminta agar pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016.

Peraturan Pemerintah secara konseptual dapat diperoleh melalui kewenangan atribusi dan delegasi. Atribusi adalah pemberian kewenangan untuk membentuk peraturan yang ditetapkan oleh konstitusi (UUD NRI 1945) atau undang-undang (UU) kepada lembaga negara atau lembaga pemerintahan pusat atau daerah. Di sisi lain, delegasi merupakan pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.¹⁶ Dengan demikian, maka semestinya format pengaturan yang tepat tidak lain melalui Peraturan Pemerintah. Selain itu, secara hierarki kedudukan Peraturan Pemerintah berada di bawah langsung peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan baik berdasarkan ketentuan yang ditegaskan dalam undang-undangan atau atas dasar pertimbangan Presiden bahwa suatu ketentuan undang-undang memerlukan peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah.¹⁷ Maria Farida dengan mengutip pandangan dari Hamid S. Atamimi berpandangan bahwa fungsi pengaturan pemerintah terbagi menjadi dua, yakni: *Pertama*, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang menyebutkan secara tegas. Dalam hal ini peraturan pemerintah harus melaksanakan semua ketentuan dari suatu undang-undang yang secara tegas meminta pengaturan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah; dan *Kedua*, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun

¹⁶ Miftah Faried Hadinatha, "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 133–47, <https://databoks.katadata.co.id/>.

¹⁷ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).

tidak disebutkan secara tegas. Apabila hal ini diperlukan maka peraturan pemerintah dapat mengaturnya lebih lanjut sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut undang-undang.¹⁸

Merujuk pandangan dari Bagir Manan yang menyatakan meskipun undang-undang tidak menyatakan pendelegasian secara tegas melalui peraturan pemerintah namun apabila materi muatan yang diatur mengandung hak-hak rakyat maka materi tersebut dibentuk dalam Peraturan Pemerintah.¹⁹ Dalam konteks penjabat kepala daerah maka hak yang paling fundamental yakni jaminan atas kepala daerah yang sejalan dengan keinginan rakyat.

Melihat kedudukan dan fungsi dari Peraturan Pemerintah maka menjadi relevan jika pilihan pengaturan Penjabat diatur melalui Peraturan Pemerintah. Secara definisi peraturan pemerintah merupakan Peraturan perundang-undangan yang bersifat "*administratiefrechtelijk*" tidak boleh mengatur atau menciptakan suatu badan atau wewenang selain yang telah diatur dalam undang-undang.²⁰ Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan berdasarkan ketentuan yang dinyatakan dalam undang-undang atau atas pertimbangan Presiden bahwa suatu ketentuan undang-undang memerlukan peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah. Jika tidak ada ketentuan yang jelas dalam undang-undang, Presiden dapat mengaturnya dalam bentuk lain, seperti peraturan presiden.²¹ Hal tersebut berdasarkan rumusan pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang memerintahkan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai peraturan yang menjalankan undang-undang. Di samping itu, Presiden dapat langsung mengawasi pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah tersebut.²²

¹⁸ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

¹⁹ Maria Farida.

²⁰ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*.

²¹ Bagir Manan.

²² Pengawasan merupakan mekanisme penting untuk mewujudkan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfokus pada keadilan dan kesejahteraan, dengan tetap mematuhi rule of law yang berlaku. Taufik H. Simatupang, "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 2 (2019): 217, <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.217-229>.

Peraturan Pemerintah merupakan bagian dari memperkuat posisi Presiden dalam fungsi legislasi sebagaimana yang diamanatkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945. Memang secara fakta, kehadiran Presiden secara langsung dalam proses pembentukan UU sangat terbatas dan biasanya diwakilkan oleh menteri. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa kuasa fungsi legislasi dialihkan ke tangan menteri. Merujuk pada Pasal 17 UUD NRI, menteri hanya berperan sebagai pembantu Presiden yang menjalankan urusan tertentu dalam bidang pemerintahan. Penting untuk digarisbawahi bahwa menteri adalah pembantu, bukan pemegang kuasa. Dalam konteks ini, Saldi Isra, hakim konstitusi, pernah menyatakan bahwa menteri harus siap mengabdikan dan membantu Presiden secara penuh, serta tidak boleh terpecah belah.²³

Argumentasi lainnya mengapa peraturan pemerintah lebih tepat yakni: *Pertama*, pejabat kepala daerah merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Sehingga Presiden bertanggungjawab atas berjalannya roda pemerintahan di daerah. *Kedua*, Peraturan Pemerintah dipilih untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Menteri. Mengingat sifat peraturan menteri yang fleksibel sehingga sangat mudah untuk mengalami perubahan. *Ketiga*, Menteri pada dasarnya merupakan jabatan pembantu Presiden yang menerima mandat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang sejatinya merupakan kekuasaan Presiden. Sehingga materi muatan yang terkandung dalam peraturan menteri pun terbatas, yakni:²⁴

1. Lingkungan pengaturan terbatas pada lapangan administrasi negara baik dalam fungsi instrumental maupun fungsi perjanjian (perlindungan).
2. Lingkungan pengaturan terbatas pada bidang yang menjadi tugas, wewenang, dan tanggungjawab Menteri yang bersangkutan.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

²³ Saldi Isra, "Menjadi Pembantu Presiden," n.d., <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html>.

²⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara* (Bandung: Alumni, 1993).

Hal ini menunjukkan bahwa terbatasnya materi muatan peraturan menteri padahal di saat yang bersamaan pengaturan tentang pejabat kepala daerah merupakan hal yang fundamental dikarenakan bagian dari kedaulatan rakyat. Di samping itu, ketentuan yang bersifat pengaturan (*regeling*) diatur melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, bukan melalui peraturan menteri.

Kedua, tidak memuat secara tegas larangan TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah. Larangan ini tidak terlepas dari trauma atas intervensi politik yang dilakukan oleh TNI/Polri. Jika menilik sejarah pada Orde Baru, TNI/Polri dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan rezim pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Soeharto yang notabene dari kalangan militer. Untuk mempertahankan kekuasaannya, Presiden Soeharto tidak hanya menjadikan TNI/Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan, tetapi juga menjadikannya sebagai kekuatan sosial, politik, dan ekonomi yang punya akses berlebih untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara melalui format dwifungsi ABRI.

Adapun pengaturan pada masa Orde Baru yang menegaskan terdapatnya upaya politisasi lembaga militer termaktub dalam Ketetapan No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan dalam Bidang Pertahanan dan Keamanan yang menyatakan bahwa dibentuknya suatu integrasi tiga angkatan dan kepolisian dalam ABRI dan Dephankam. Penegasan terhadap Ketetapan tersebut dituangkan kembali dalam Keputusan Presiden No. 132 tahun 1967 pada tanggal 24 Agustus 1967 tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen Hankam yang menyatakan bahwa ABRI terdiri atas tiga angkatan dan kepolisian, semuanya di bawah Dephankam. Keberadaan ABRI dalam proses politik juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, khususnya Pasal 11 yang menyatakan bahwa Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih serta Pasal 14 yang menyatakan bahwa Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak dipilih.²⁵

²⁵ Setiajeng Kadarsih, "Dalam Pemilihan Umum *," 2010.

Dasar dari tidak diberikannya hak pilih dan memilih bagi anggota ABRI dikarenakan mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri. Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan yang sangat jelas terlihat adanya pengkotak-kotakan dari lingkungan ABRI itu sendiri. Oleh karena itu, maka anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan / perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan.

Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan atau perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh Demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tersebut. Hal ini menegaskan bahwa memang ABRI tidak diberikan hak untuk memilih dan dipilih, namun di dalam wadah ABRI tetap diberikan kewenangan dalam proses politik melalui mekanisme pengangkatan guna menjadi anggota legislatif. Adapun hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 10, 14 dan 24 Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁶

Berkuasanya militer di Indonesia pada masa Orde Baru ternyata membawa dampak yang sangat hebat, sebagian masih trauma terhadap situasi tersebut. Militer menjalankan satu komando yang sangat kuat, inilah yang sebetulnya menjadi penghalang bagi pemberian hak pilihnya, hal ini dikarenakan rasa trauma yang sangat mendalam bagi sebagian masyarakat Indonesia ketika militer terlibat dalam politik praktis dan berafiliasi dengan Golkar. Maka wajar bila saat ini terjadi penolakan terhadap pemberian hak pilih TNI.²⁷ Sehingga dapat dimaknai bahwa

²⁶ Kadarsih.

²⁷ Teguh Anggoro, "Hak Pilih TNI," *TAPIS* 12, no. 2 (2016): 96-112, <https://media.neliti.com/media/publications/132836-ID-hak-pilih-tni-studi-terhadap-respon-masy.pdf>.

unsur penguasa sangat dominan terhadap ABRI, serta memberikan citra negatif dalam diri ABRI karena diberi akses masuk ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif melalui mekanisme yang tidak demokratis, serta dianggap menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan penguasa.

Akhirnya, pada era reformasi di tubuh ABRI kemudian memecahkan TNI dan Polri ke dalam dua wadah yang berbeda, dengan mengubah paradigma, peran dan fungsi, serta tugas TNI dan Polri. Ditinjau dari aspek normanya, reformasi TNI dan Polri terkait dengan hak memilih dan dipilih dalam proses politik diawali dengan dikeluarkannya Tap MPR No.VI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri serta Tap MPR No.VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Berdasarkan realitas di atas, menjadi relevan jika MK melalui pertimbangan hukumnya mempertegas larangan bagi TNI/Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah. Hal ini tertuang dalam Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang berbunyi:

(3.13.3)...“Jika merujuk pada ketentuan Pasal 47 UU 34/2004 ditentukan pada pokoknya prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sementara itu, prajurit TNI aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Dalam hal prajurit aktif tersebut akan menduduki jabatan-jabatan tersebut harus didasarkan atas permintaan pimpinan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen (kementerian) dan lembaga pemerintah nondepartemen dimaksud. Sedangkan, dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 ditentukan anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. “Jabatan di luar kepolisian” dimaksud adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kepala Polri..”

Oleh karena itu, semestinya pemangku kebijakan sepakat untuk mempertegas larangan bagi TNI/Polri aktif menjadi penjabat. Ahli-ahli mempertegas secara fakta Presiden Joko Widodo baru saja memperpanjang masa jabatan Penjabat Kepala Daerah Gubernur Papua Barat yakni Paulus Waterpauw yang merupakan Polri

aktif.²⁸ Karena itu, secara tegas pemerintah telah mengabaikan amanat konstitusional yang termuat dalam pertimbangan hukum putusan MK.

Ketiga, minimnya keterlibatan DPRD sebagai representasi rakyat dalam menentukan Pejabat Kepala Daerah. Sebagaimana yang diatur dalam Permendagri 4/2023 kewenangan DPRD hanya pada tahap pengusulan yang diajukan kepada Menteri Dalam Negeri. Kemudian, Menteri Dalam Negeri menyampaikan 3 (tiga) nama usulan calon pejabat kepala daerah kepada Presiden. Pola demikian menggambarkan minimnya keterlibatan DPRD sebagai wakil rakyat dalam menentukan pengganti kepala daerah. Padahal, di 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”. Adanya frasa “dipilih secara demokratis” mengartikan bahwa pemilihan tersebut tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi bisa juga dipilih secara tidak langsung sepanjang prosesnya demokratis. Sehingga tata cara menentukan kepala daerah diserahkan kepada pembentuk undang-undang (*open legal policy*).²⁹

Open legal policy menurut Mahkamah Konstitusi yakni kondisi di mana norma undang-undang dirumuskan untuk mengatur materi yang tidak diatur dalam UUD 1945 atau sebagai hasil dari pelaksanaan perintah eksplisit UUD 1945. Norma-norma ini tidak dapat dinilai konstitusionalitasnya dan dapat diubah oleh pembentuk undang-undang kapan saja. Pembentuk undang-undang memiliki kebebasan untuk mengatur semua hal yang tidak diperintahkan atau diatur oleh UUD 1945 guna menjamin kelancaran jalannya pemerintahan dan aktivitas negara.³⁰

Diberikan kewenangan yang begitu besar bagi Presiden dan Menteri dalam menentukan pejabat mengindikasikan bahwasanya hal ini menjadi salah satu urusan pemerintah pusat. Padahal, secara konseptual konsekuensi dianutnya

²⁸ Dian Erika, “Jokowi Perpanjangan Masa Jabatan Pj Gubernur Banten Dan Papua Barat.”

²⁹ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penetaan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017).

³⁰ Gardha Galang Mantara Sukma, “Open Legal Policy Peraturan Perundang-Undangan Bidang Politik Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017),” *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020): 1–19, <https://doi.org/10.20885/jlr.vol5.iss1.art1>. Ni'matul Huda, Dodik Setiawan Nur Heriyanto, and Allan Fatchan Gani Wardhana, “The Urgency of the Constitutional Preview of Law on the Ratification of International Treaty by the Constitutional Court in Indonesia”, *Heliyon*, 7.9 (2021): 7886.

otonomi daerah memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk membentuk pemerintahan yang mandiri termasuk dalam menentukan kepala daerahnya.³¹ Sehingga tidak heran jika Khoirunnisa Nur Agusyati misalnya, menilai bahwa penunjukan pejabat oleh presiden atau menteri tak sejalan dengan semangat otonomi daerah.³² Tidak dilibatkannya partisipasi rakyat maupun DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dalam proses rekrutmen pejabat kepala daerah melanggar nilai-nilai demokrasi, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, hak konstitusional warga negara, serta amanat konstitusi yang tercantum dalam UUD 1945.³³

Hal ini berdampak pada hilangnya semangat otonomi daerah dan demokrasi dengan beberapa alasan, yakni: *Pertama*, DPRD sebagai lembaga representasi suara rakyat baik di tingkat provinsi atau tingkat kabupaten/kota sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dengan demikian, DPRD secara konseptual maupun kelembagaan dianggap lebih berwenang untuk penunjukan pejabat kepala daerah sebagai wakil rakyat di daerah. *Kedua*, konsekuensi dianutnya otonomi daerah mengharuskan daerah menerima hak otonomnya, termasuk dalam penunjukan pejabat kepala daerah.³⁴ Di samping itu hal ini tidak sejalan dengan amanat yang tertuang dalam putusan MK putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang berbunyi:

(3.14.3)...bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan

³¹ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penetaan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Di samping itu, Penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat (Mendagri) menggeser otonomi daerah dalam hal pemilihan kepala daerah melalui penunjukan. Posisi pejabat kepala daerah dengan masa jabatan selama dua tahun tidak ideal untuk negara yang telah mengikrarkan demokrasi secara langsung. Mazdan Maftukha Assyayuti, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 281–95, <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art5>.

³² Manda Firmansyah, "No Title," 2023, n.d., <https://www.alinea.id/politik/penunjukan-pj-gubernur-2022-dan-2023-tak-ada-urgensinya-b2czF91Le> ., Rayendra Erwin Moeslimin Singaraju, "Establishment Of A General Election Court System In Indonesia", *Prophetic Law Review*, 4(1), (2022), 48–69.

³³ Zaqil Widad, "Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah," *At-Tamwir Law Review* 3, no. 1 (2023): 88, <https://doi.org/10.31314/atlavrev.v3i1.2065>.

³⁴ M Addi Fauzani dan Aprilia Wahyuningsih, "Problematisasi Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah."

akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh pejabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan pejabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif.

Peran DPRD dapat memperkuat legitimasi pemilihan pejabat kepala daerah di masyarakat. Sebab satu-satunya bagi kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokratis. Setiap otoritas untuk memberi perintah kepada orang lain harus berlandaskan atau sesuai dengan tatanan masyarakat yang telah disepakati bersama.

Kedaulatan rakyat berakar pada hak setiap individu untuk menentukan nasibnya sendiri dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi seluruh masyarakat. Dalam konteks negara yang menerapkan asas desentralisasi, kedaulatan rakyat tidak hanya terpusat pada pemerintah pusat, tetapi juga pada pemerintah daerah.³⁵

Berdasarkan uraian di atas, tergambar secara jelas bahwa pemerintah dalam menerbitkan peraturan pelaksana penunjukan pejabat kepala daerah jauh dari apa yang diamanatkan dalam pertimbangan Putusan MK. Meskipun jika dibaca amar Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022 tidak dapat diterima, tetapi tidak serta merta pemerintah mengabaikan kedua putusan tersebut. Sebab di dalam pertimbangan hukumnya MK telah memberikan pedoman bagi pemerintah dalam penunjukan pejabat kepala daerah.

Dalam hal ini Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022 dapat dikategorikan sebagai *Yudicial Order*. *Yudicial Order* merupakan instruksi yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh semua pihak, termasuk warga negara. Instruksi ini memberikan pesan penting bagi tindakan pembentuk undang-undang di masa

³⁵ Ismed Kelibay et al., “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024,” *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 7, no. 2 (2022): 167–81, <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.1739>. Legitimasi demokratis adalah dasar utama bagi kekuasaan yang sah. Setiap bentuk otoritas yang memberikan kewenangan untuk memimpin harus didasarkan pada kesepakatan atau konsensus masyarakat. Artinya, proses pemilihan dan penunjukan harus dilakukan dengan transparansi, keadilan, serta sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang diakui oleh masyarakat. Dengan melibatkan DPRD, otoritas pejabat kepala daerah tidak hanya mendapatkan keabsahan hukum tetapi juga dukungan moral dan kepercayaan dari masyarakat yang diwakilinya.

mendatang, berisi saran atau dorongan agar legislatif mempertimbangkan aspek-aspek tertentu dalam perubahan norma yang diminta.³⁶ Hal ini dapat ditemukan di dalam pertimbangan hukum kedua putusan tersebut.

Pertimbangan hukum merupakan satu kesatuan yang bersifat komprehensif dan tidak bisa diabaikan begitu saja. Mengacu Pasal 48 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Jo UU No. 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh pertimbangan hukum MK itu pada dasarnya merupakan bagian yang mengikat dari suatu putusan, dan tidak bisa saling dipisahkan.³⁷

Di samping itu, muatan yang ada di dalam pertimbangan hukum bagian dari politik hukum yudisial. Politik hukum yudisial menurut Irfan Nur Rachman merupakan bagian dari politik hukum yang menjadi domain MK melalui kewenangan *judicial review*.³⁸ Apabila ingin mencermati politik hukum yudisial, dapat melihat pada bagian pertimbangan hukum MK sub-bagian Pokok Permohonan, karena di dalamnya memuat politik hukum yudisial yang menentukan arah pembangunan dan pembaharuan sistem hukum nasional.³⁹ Pertimbangan hukum menjadi bagian dari sistematika putusan yang kedudukannya amat penting bagi majelis hakim MK untuk menguraikan dan mengelaborasi pendapat hukum atas perkara yang sedang diselesaikan (kegiatan menafsirkan).⁴⁰

³⁶ Intan Permata Putri and Mohammad Mahrus Ali, "Karakteristik Judicial Order Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dengan Amar Tidak Dapat Diterima," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 883, <https://doi.org/10.31078/jk16410>.

³⁷ Yuniar Riza Hakiki and Taufiqurrahman Taufiqurrahman, "The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 78–99, <https://doi.org/10.31078/jk2015>.

³⁸ Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial* (Depok: Rajawali Pers, 2020).

³⁹ Irfan Nur Rachman.

⁴⁰ Irfan Nur Rachman. Undang-undang harus disusun tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, tetapi juga berdasarkan konstitusi. Norma-norma konstitusi ini sering kali diinterpretasikan atau dikontekstualisasikan oleh hakim Mahkamah Konstitusi melalui putusan pengujian undang-undang. Karena itu, pertimbangan hakim MK tentu sangat dekat dengan nuansa kaidah konstitusi. Kaidah konstitusi berlandaskan paham konstitusionalisme, yaitu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi dan meletakkan konstitusi sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan penyelenggara pemerintahan. Luthfi Widagdo Eddyono, *Dinamika Konstitusionalisme Di Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2020).

Dengan demikian, Pemerintah dalam mengangkat pejabat kepala daerah dapat tidak sejalan dengan amanat konstitusi atau dikatakan Pemerintah telah melakukan pembangkangan terhadap putusan MK sekaligus mendelegitimasi putusan MK.⁴¹ Selain itu, pembangkangan terhadap putusan MK berpotensi pengurangan fungsi lembaga MK dan penundaan keadilan konstitusional.⁴²

PENUTUP

Penelitian ini berkesimpulan yakni, Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Pelaksana yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 201 dan 205 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Nomor 15/PUU-XX/2022 yang mengatur mekanisme penunjukkan pejabat kepala daerah. Namun, peraturan pelaksana tersebut tidak sesuai dengan arahan atau pedoman yang dibangun di dalam pertimbangan hukum putusan MK. Hal ini dibuktikan dengan beberapa indikator sebagai berikut: *Pertama* format pengaturan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri yang tidak relevan; *Kedua*, tidak adanya larangan secara tegas bagi TNI/Polri aktif untuk ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah; dan *ketiga*, minimnya keterlibatan DPRD sebagai representasi rakyat dalam penunjukan pejabat kepala daerah. Padahal, pertimbangan hukum di dalam Putusan MK tersebut bagian dari mandat konstitusional untuk pengisian pejabat kepala daerah yang semestinya menjadi acuan pemerintah dalam menerbitkan peraturan pelaksana tentang pejabat kepala daerah. Pengabaian terhadap pertimbangan putusan MK pada dasarnya bagian dari pelanggaran atau pembangkangan terhadap konstitusi dan

⁴¹Pembangkangan terhadap konstitusi masih sering ditemukan di dalam beberapa kebijakan pemerintah. Salah satu pola pembangkangan terhadap konstitusi yakni dengan tidak menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Laksono Soeroso, "Pembangkangan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Yudisial* 6 (2013). Padahal, konstitusi menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan cita-cita negara. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi menetapkan pemegang kedaulatan tertinggi, struktur dan bentuk negara, sistem pemerintahan, kekuasaan peradilan, serta berbagai lembaga negara dan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, setiap tindakan, terutama dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, harus selaras dengan amanat konstitusi. Diya Ul Akmal, "Penataan Peraturan Perundang-Undang sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (2021): 296–308.

⁴²Novendri M. Nggilu, "Menggagas Sanksi Atas Tindakan Constitution Disobedience Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 43, <https://doi.org/10.31078/jk1613>.

mengakibatkan delegitimasi putusan MK. Dengan demikian, Permendagri 4/2023 tidak sejalan dengan konstitusi.

Adapun rekomendasi dalam penelitian ini yakni pertama, kedepan pemerintah dalam menerbitkan peraturan pelaksana harus mengacu pada putusan MK. Kedua, Permendagri 4/2023 harus segera dilakukan revisi dan materi muatannya disesuaikan dengan amanat putusan MK.

DAFTAR PUSTAKA

- Abustan, Abustan. "Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia." *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (2022): 274–87. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>.
- Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqan. "PROBLEMATIKA YURIDIS PENGISIAN PENJABAT SEMENTARA KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA." *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 23–36.
- Anggoro, Teguh. "Hak Pilih TNI." *TAPIS* 12, no. 2 (2016): 96–112. <https://media.neliti.com/media/publications/132836-ID-hak-pilih-tni-studi-terhadap-respon-masy.pdf>.
- Assyayuti, Mazdan Maftukha. "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional." *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 281–95. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art5>.
- Bagir Manan. *Teori Dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara*. Bandung: Alumni, 1993.
- Dian Erika. "Jokowi Perpanjangan Masa Jabatan Pj Gubernur Banten Dan Papua Barat." Accessed June 19, 2023. <https://nasional.kompas.com/read/2023/05/12/20540741/jokowi-perpanjang-masa-jabatan-pj-gubernur-banten-dan-papua-barat>.
- Diya Ul Akmal. "Penataan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum Di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (2021): 296–308.
- Hadinata, Miftah Faried. "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 133–47. <https://databoks.katadata.co.id/>.

- Hakiki, Yuniar Riza, and Taufiqurrahman Taufiqurrahman. "The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 78-99. <https://doi.org/10.31078/jk2015>.
- Hernes, Vilde. "The Case for Increased Centralization in Integration Governance: The Neglected Perspective." *Comparative Migration Studies* 9, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00247-z>.
- Huda, Nimatul, Dodik Setiawan Nur Heriyanto, and Allan Fatchan Gani Wardhana, 'The Urgency of the Constitutional Preview of Law on the Ratification of International Treaty by the Constitutional Court in Indonesia', *Heliyon*, 7.9 (2021): 7886.
- In'amul Musthoffa, dkk. *Konsep Memperdalam Demokrasi*. Malang: Intrans Publishing, 2016.
- Irfan Nur Rachman. *Politik Hukum Yudisial*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Isra, Saldi. "Menjadi Pembantu Presiden," n.d. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html>.
- Jujun S. Suriasumantri. *Ilmu Dalam Perspektif Modal, Sosial, Dan Politik: Sebuah Dialog Tentang Keilmuan Dewasa Ini*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Kadarsih, Setiajeng. "Dalam Pemilihan Umum *," 2010.
- Kelibay, Ismed, Irwan Boinauw, Rosnani Rosnani, and Miryam Diana Kalagison. "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024." *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 7, no. 2 (2022): 167-81. <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.1739>.
- Laksono Soeroso. "Pembangkangan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Yudisial* 6 (2013).
- Luthfi Widagdo Eddyono. *Dinamika Konstitusionalisme Di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- M. Nggilu, Novendri. "Menggagas Sanksi Atas Tindakan Constitution Disobedience Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 43. <https://doi.org/10.31078/jk1613>.
- M Addi Fauzani dan Aprilia Wahyuningsih. "Problematisasi Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." In *Prosiding HTN-HAN*, 2022.
- Manda Firmansyah. "No Title." 2023, n.d. <https://www.alinea.id/politik/penunjukan-pj-gubernur-2022-dan-2023-tak-ada-urgensinya-b2czF91Le> ,.
- Mantara Sukma, Gardha Galang. "Open Legal Policy Peraturan Perundang-Undangan Bidang Politik Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017)." *Jurnal Lex*

- Renaissance* 5, no. 1 (2020): 1–19. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol5.iss1.art1>.
- Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pascasarjana FH UII, 2008.
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef. *Penetaan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Norbertus. "Gugatan Soal Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Segera Di Putus Pengadilan," n.d. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/05/21/gugatan-soal-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-segera-diputus-pengadilan>.
- Pratama, Alfani Aldi, Insan Tajali Nur, and Poppilea Erwinta. "Problematika Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024." *Jurnal Hukum Bisnis* 13, no. 1 (2024): 1–13. <https://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/view/3531%0Ahttps://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/download/3531/2759>.
- Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto. *Dinamika Politik Pilkada Serentak*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2007.
- Purnamasari, Dian Dewi. "Tahun Berganti Aturan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Tak Juga Terwujud," n.d. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/04/tahun-berganti-aturan-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-tak-juga-terwujud>.
- Putri, Intan Permata, and Mohammad Mahrus Ali. "Karakteristik Judicial Order Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dengan Amar Tidak Dapat Diterima." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 883. <https://doi.org/10.31078/jk16410>.
- Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 2015.
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 655. <https://doi.org/10.31078/jk16310>.
- Simatupang, Taufik H. "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 2 (2019): 217. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.217-229>.
- Singaraju, Rayendra Erwin Moeslimin, "Establishment Of A General Election Court System In Indonesia", *Prophetic Law Review*, 4(1), (2022), 48–69.
- Widad, Zaqil. "Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah." *At-Tanwir Law Review* 3, no. 1 (2023): 88. <https://doi.org/10.31314/atlarev.v3i1.2065>.