

Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Filling up the vacancy of the District Chief before the Election of the Regional Chief

Mochamad Said, Muhammad Junaidi, Kukuh Sudarmanto, Syafran Sofyan

Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

said@gmail.com

Abstract

The aim of this research is (1) to analyze the regulatory mechanism for filling vacancies for Regional Heads whose terms of office expire before 2024. (2) To analyze the obstacles and solutions for filling vacancies for regional heads in leading regional government administration according to applicable laws and regulations. This research method is a normative juridical method with analytical descriptive specifications. The data used is secondary data in the form of primary, secondary, and tertiary legal materials, while the technique for collecting legal materials uses library studies and documentation studies which are then analyzed qualitatively. The research results show that the legal basis for filling vacancies for Regional Heads whose term of office expires before 2024 is Article 201 paragraphs (9), (10), and (11) of Law Number 10 of 2016. However, this law only regulates to the extent the qualifications of the officials appointed, while the procedures or mechanisms for appointing officials to fill the vacancies of Regional Heads more comprehensively are not accommodated. The obstacle to filling vacancies for regional heads is the absence of definite legal regulations regarding the limits of the authority of regional heads. The solution is that the government should issue implementing regulations from Article 201 of Law Number 10 of 2016 which contain procedures for filling vacancies in regional head positions. The problem is that there are objections to the appointment of Regional Head Officials, the solution is to implement a system for determining Regional Head Officials through voting by Provincial DPRD members to elect Regional Head Officials (Pj) after passing selection by the Ministry of Home Affairs and Regional Government.

Keywords: *Emptiness; Position; Regional Head Officials; Regional Elections*

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis pengaturan mekanisme pengisian dan kendala solusinya pengisian kekosongan kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024. Metode penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan spesifikasi deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 adalah Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Akan tetapi, undang-undang ini hanya mengatur sebatas kualifikasi pejabat yang diangkat, sedangkan prosedur atau mekanisme pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah secara lebih komprehensif tidak diakomodir. Kendala atas pengisian kekosongan kepala daerah adalah tidak adanya aturan hukum pasti tentang batasan kewenangan pejabat Kepala Daerah. Solusinya yaitu pemerintah sudah seharusnya menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berisi tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Kendala adanya adanya penolakan-penolakan atas Penunjukan Pejabat Kepala Daerah maka solusinya yaitu menerapkan sistem penetapan Pejabat Kepala Daerah melalui pemungutan Suara anggota DPRD Provinsi untuk memilih pejabat (Pj) Kepala Daerah setelah lolos diseleksi oleh Kemendagri dan Pemerintah Daerah.

Kata kunci: Jabatan; Kekosongan; Pejabat Kepala Daerah; Pilkada

1. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai sebuah negara yang merdeka dan berdasarkan hukum, maka terdapat perangkat pemerintahan dari tingkat pusat sampai daerah. Adanya pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat ke daerah merupakan implementasi dari otonomi daerah yang diatur di dalam Pasal 18 UUD 1945.¹ Secara konseptual maupun hukum, pengaturan mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Pemerintah daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati/Walikota sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dipilih secara demokratis. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemegang kekuasaan harus memiliki tanggung jawab kepada rakyat, dan kekuasaan harus diperoleh melalui pemilihan umum yang bebas.

Adanya aturan ini, Pemilihan Umum Kepala Daerah, yang juga dikenal sebagai Pilkada, menjadi penting. Saat ini, Pilkada di Indonesia dilakukan secara langsung dan serentak. Pemilu nasional tahun 2024 yang akan datang menjadi perbincangan utama dan sedang aktif dibahas. Selain pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota juga akan diadakan secara bersamaan pada tahun 2024. Ini berarti tidak ada Pilkada yang dijadwalkan pada tahun 2022 dan 2023, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa "pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia akan diadakan secara nasional bersamaan pada tahun 2024."

Penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya periode transisi yang cukup lama, dan banyak daerah otonom mengalami kekosongan jabatan kepala daerah selama waktu yang relatif panjang, yaitu 2 hingga 3 tahun hingga Pilkada serentak tahun 2024 dilaksanakan. Dalam seluruh wilayah otonom yang tidak mengadakan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023, terdapat total 271 kepala daerah yang terdiri dari 24 Gubernur, 191 Bupati, dan 56 Walikota yang masa jabatannya telah berakhir.²

Dalam rangka mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah tersebut dengan tujuan untuk memastikan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, jabatan kepala daerah akan diisi oleh pejabat pengganti yang disebut "penjabat kepala daerah." Ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa "untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 seperti yang dijelaskan pada ayat (3), dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2023 seperti yang dijelaskan pada ayat (5), akan diangkat Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota hingga terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024"

¹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Azas Dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).

² Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2024): 196–215.

Salah satu contoh pengisian kekosongan jabatan adalah saat Wakil Walikota Semarang diangkat sebagai Pelaksana tugas (Plt) Walikota Semarang, yang akan menjalankan pemerintahan hingga tahun 2024. Keputusan ini diambil melalui Surat Keputusan yang menetapkan Pelaksana tugas (Plt) Walikota Semarang setelah Walikota Semarang sebelumnya, Hendrar Prihadi, dilantik menjadi Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) RI. Penunjukan ini dilakukan sesuai dengan prosedur yang melibatkan pihak dari tingkat pusat hingga tingkat provinsi sebelum keputusan akhir dikeluarkan. Selama menjabat sebagai Plt hingga Pilkada 2024, program kerja dan visi misi yang telah diperkenalkan bersama dengan Walikota sebelumnya akan tetap diteruskan dan dilaksanakan sesuai yang telah diatur.³

Pengangkatan pejabat pengganti Kepala Daerah hingga Pilkada serentak tahun 2024 saat ini dilakukan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.⁴ Namun, muncul permasalahan karena tidak ada mekanisme yang jelas dalam proses ini karena tidak ada aturan yang mengatur secara khusus. Mahkamah Konstitusi, sebagai penjaga konstitusi yang memiliki peran penting dalam pengaturan Pilkada, sebelumnya telah mengeluarkan putusan yang mewajibkan pemerintah untuk mengeluarkan peraturan pelaksanaan untuk Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 agar pengangkatan pejabat berada dalam kerangka negara hukum dan demokrasi. Namun, sayangnya, pemerintah tidak mengikuti amanat tersebut, sehingga terdapat berbagai masalah dalam proses penunjukan pejabat yang dapat berdampak negatif pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Teori negara hukum menyatakan bahwa konsep negara hukum yang diterapkan dalam negara hukum Pancasila (Indonesia) adalah negara kesejahteraan (welfare state) yang memiliki karakteristik utama yaitu tanggung jawab pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum bagi penduduknya. Negara hukum Pancasila yang diterapkan di Indonesia berasal dari nilai-nilai Pancasila, dan karena Pancasila diangkat sebagai fondasi utama dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia juga dapat disebut sebagai Negara Hukum Pancasila.⁵ Teori ini relevan dalam penelitian ini untuk mengkaji permasalahan pertama, yaitu pengaturan mekanisme pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024. Sesuai dengan teori negara hukum, keberadaan peraturan yang mengatur pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah, khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, harus dilaksanakan sesuai dengan praktik yang sesungguhnya di masyarakat.

Penelitian ini juga menggunakan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang dikenal dengan teori tiga nilai dasar hukum.⁶ Realisasi konsep menurut Gustav Radbruch tentang tiga nilai dasar hukum, yakni aspek keadilan, manfaat, dan kepastian hukum,

³ Mochammad Tommy Kusuma, Elva Imeldatur Rohmah, and Nafi Mubarak, "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024," *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 2, no. 2 (2024): 1–33.

⁴ Iqbal Ahmady et al., "Analisis Fenomena Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Provinsi Aceh Oleh Pemerintah Pusat," *Journal of Governance and Social Policy* 4, no. 1 (2024): 119–38, <https://doi.org/10.24815/gaspol.v4i1.31895>.

⁵ Lukman Santoso, *Negara Hukum Dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi* (Ponorogo: IAIN Po Press, 2016).

⁶ Tristam Pascal Moeliono and Tanius Sebastian, "Tendensi Reduksionis Dan Utilitarianis Dalam Ilmu Hukum Indonesia: Membaca Ulang Filsafat Hukum Gustav Radbruch," *Konferensi Ke 5, Solo, 17-18 November 2019* 1, no. 1 (2019): 1–32.

memiliki potensi konflik di antara ketiga aspek tersebut. Terkadang, keadilan bisa berbenturan dengan manfaat, atau dalam situasi lain, keadilan bisa berlawanan dengan kepastian hukum, dan ada kemungkinan konflik antara manfaat dengan keadilan. Untuk mengatasi situasi tersebut, Gustav Radbruch menawarkan solusi melalui ajaran prioritas baku, dengan memberikan pedoman dalam memutuskan suatu perkara, di mana prioritas utama adalah keadilan, diikuti oleh manfaat, dan yang terakhir adalah kepastian hukum.⁷

Penelitian ini merujuk pada beberapa penelitian sebelumnya, seperti penelitian Rahmazani (2024)⁸ dan penelitian Ramdani (2022). Penelitian ini menunjukkan bahwa penunjukan pejabat kepala daerah tidak selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi karena kurangnya legitimasi dari masyarakat setempat, lemahnya pengawasan dan kendali oleh DPRD dan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, serta ketidakberadaan pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD dan masyarakat setempat.⁹ Penelitian ini berbeda dengan kesua penelitian sebelumnya, bahwa penelitian ini berfokus pada mekanisme pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 dan kendala dan solusinya atas pengisian. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis pengaturan mekanisme pengisian dan kendala solusinya pengisian kekosongan kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024.

2. METODE

Metode yang diterapkan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah pendekatan penelitian hukum yang memanfaatkan data sekunder, seperti peraturan-peraturan, undang-undang, putusan-putusan pengadilan, teori-teori hukum, dan pandangan dari ahli hukum tertentu.¹⁰ Pendekatan yuridis-normatif ini dipilih dengan pertimbangan bahwa analisis data penelitian ini lebih mengutamakan penggunaan sumber-sumber kepustakaan sebagai bahan penelitian (library research), serta berfokus pada sumber dokumentatif peraturan perundang-undangan (statute approach), terutama dalam mengkaji pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024. Penelitian ini mengadopsi pendekatan deskriptif analitis dengan tujuan untuk menjelaskan secara sistematis dan akurat tentang fakta-fakta dan karakteristik populasi wilayah tertentu.¹¹ Khususnya terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kaitannya dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Data yang digunakan dalam penelitian normatif adalah data sekunder. Dalam konteks penelitian hukum normatif, data sekunder dapat dibagi menjadi beberapa kategori: (a) Data primer, yang merupakan data yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁷ Mohammad Muslih, "Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch," *Legalitas* 4, no. 1 (2021): 130–52.

⁸ Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024."

⁹ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," *Tesis* (Universitas Islam Indonesia, 2022).

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002).

¹¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D*, 2nd ed. (Bandung: Alfabeta, 2019).

tentang Perubahan 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, serta Undang Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada. (b) Data sekunder, yang merupakan data yang memberikan penjelasan atau interpretasi terhadap data primer. Data sekunder ini mencakup buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. (c) Data tersier, yang merupakan data yang memberikan petunjuk atau penjelasan lebih lanjut terkait dengan data primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum sebagai referensi untuk menjelaskan istilah-istilah yang terdapat dalam data primer dan sekunder.

Teknik pengumpulan sumber hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan studi dokumentasi. Studi kepustakaan, juga dikenal sebagai riset non-reaktif, digunakan untuk mencari data sekunder dalam penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji materi dari berbagai sumber kepustakaan seperti buku, jurnal, artikel, dan referensi lainnya, termasuk sumber-sumber online. Di sisi lain, teknik pengumpulan sumber hukum primer dilakukan dengan menggunakan metode legal dokumenter atau penelitian dokumen hukum. Teknik ini melibatkan identifikasi dan analisis peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen hukum resmi sebagai bahan utama dalam penelitian hukum normatif. Peneliti mengumpulkan data sekunder melalui studi pustaka yang mencakup bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, dan bahan hukum sekunder, seperti buku-buku literatur ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lain yang relevan dengan masalah penelitian. Proses studi pustaka dilakukan melalui tahapan-tahapan berikut: identifikasi sumber data pustaka, penentuan bahan hukum yang diperlukan, dan inventarisasi data hukum yang relevan

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan deduktif. Pendekatan deduktif berarti bahwa peneliti membuat kesimpulan dari masalah penelitian dengan langkah-langkah yang logis, mulai dari konsep yang umum menuju konsep yang lebih spesifik, sesuai dengan metode penelitian normatif yang mengedepankan pendekatan deduktif. Dalam menganalisis data hukum normatif, terdapat beberapa tahapan, yakni pertama, merumuskan asas-asas hukum dari data sekunder dan data hukum positif lainnya; kedua, merumuskan definisi hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian; ketiga, menetapkan standar hukum yang berlaku terkait dengan masalah penelitian; dan keempat, merumuskan dengan jelas dan rinci kendala hukum yang ditemui dalam penelitian ini.¹²

¹² Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 45.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Mekanisme Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Yang Habis Masa Jabatannya Sebelum Tahun 2024.

Salah satu agenda penting dalam demokrasi adalah pemilihan kepala daerah, juga dikenal sebagai pilkada, yang telah beberapa kali ditunda dan akhirnya akan diadakan pada tahun 2024. Ini berarti bahwa akan ada 101 jabatan kepala daerah kosong pada tahun 2022 dan 171 jabatan kepala daerah kosong pada tahun 2023. Kondisi ini dianggap sebagai fase transisi ketika sistem diimplementasikan secara bersamaan. Menurut Pasal 201, ayat (9), (10), dan (11) UU 10/2016 tentang Pilkada, "Penjabat Gubernur, Bupati, atau Walikota, yang berasal dari Jabatan Tinggi Madya dan Tinggi Pratama" akan ditunjuk untuk mengisi ruang kosong.¹³ Pilkada secara langsung merupakan suatu hasil atau representasi dari pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal yang ditujukan untuk menentukan sosok pemimpin dan wakil pemimpin atau kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditentukan oleh rakyat lokal itu sendiri. Hal tersebut didasarkan atas konsekuensi dari negara demokrasi yang mendudukkan kedaulatan tertinggi ditangan rakyat. Pilkada langsung sendiri diyakini sebagai salah satu jalur yang demokratis dalam memilih kepala daerah setelah sekian lama terkurung dalam rezim orde baru yang tidak memberikan kesempatan kepada penduduk ditiap-tiap daerah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia untuk memilih sendiri sosok pemimpin dan wakil pemimpin pilihannya.

Pilkada serentak mengemuka sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu Pilkada) menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015). Belum juga dilaksanakan, UU UU No. 1 Tahun 2015 kembali diubah dalam UU No. 8 Tahun 2015, yang sebagian besar perubahannya bersifat teknis, dari mulai penyingkatan jangka waktu tahapan pilkada, penghapusan mekanisme uji publik, hingga penjadwalan ulang Pilkada Serentak.¹⁴ Ketentuan hukum Pemilukada langsung serentak setelah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diperbaharui lagi menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan: "Pemilihan dilaksanakan setiap lima (5) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia." Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang pemilukada langsung serentak tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan pemilukada serentak nasional tahun 2024.¹⁵

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah serentak di tahun 2024 nanti. Peraturan ini pula menjadi dasar dari pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024. Pengisian kekosongan kepala daerah sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, didasarkan

¹³ Arief Rachman Hakim et al., "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 15, <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>.

¹⁴ Sandy Mulia Arhdan, "Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan," *Unes Law Review* 5, no. 3 (2024): 1083–94.

¹⁵ Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 657–68.

pada Pasal 201 ayat (9) bahwa jabatan Kepala Daerah yang habis pada tahun 2022 dan 2023 maka akan diangkat Pejabat Kepala Daerah baik Gubernur, Walikota maupun Bupati, untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Jangka waktu menjabat bagi Pejabat Kepala Daerah yang diangkat adalah satu atau dua tahun hingga tahun 2024 ketika pelaksanaan Pilkada serentak.¹⁶

Penunjukkan atau pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, khususnya Gubernur menggunakan pertimbangan pengalaman para pejabat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (10) yaitu “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pejabat di tingkat Kabupaten/Kota yang diangkat juga harus memenuhi ketentuan dalam Pasal 201 ayat (11) bahwa “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Terkait masa jabatan penjabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota terdapat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang menjelaskan Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda. Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 beserta penjelasannya, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa dasar hukum pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 adalah Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Ketentuan pasal tersebut mengatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Wali Kota sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Pilkada Nasional 2024. Masa jabatan penjabat Kepala Daerah adalah selama 1 Tahun dan dapat diperpanjang 1 Tahun berikut dengan orang yang sama atau berbeda. Penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sedangkan penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.

Pelaksanaan tugas sesosok wakil kepala daerah di Indonesia tidak menutup kemungkinan akan terjadinya kekosongan jabatan wakil kepala daerah. baik hal tersebut dikarenakan ia berhenti pasca terpilih dan diberhentikan karena suatu hal tertentu sebagaimana tertera dalam Pasal 176 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.⁴ Namun terhadap hal ini apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan masih

¹⁶ Kurniawan Ragil, “Filling The Vacancy For The Position Of Vice Head Of Regional Head Who Are Inability To Continue To Review With Jurisdictional Aspects,” *Journal of International Trade, Logistics & Law* 9, no. 1 (2023): 28–34.

tersisa 18 bulan lebih sisa masa jabatan wakil kepala daerah terhitung sejak kosongnya jabatan wakil kepala daerah tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 176 ayat (4) menghendaki dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang terjadi kekosongan tersebut.

Menjelang Pemilu 2024, banyak daerah-daerah yang jabatan Kepala Daerahnya telah habis masanya. Di tahun 2022 terdapat 101 daerah meliputi 7 gubernur, 76 bupati, dan 18 wali kota. Sedangkan di tahun 2023 terdapat 171 daerah yang akan ditinggalkan pemimpinnya meliputi 17 gubernur dan 154 bupati/wali kota. Total terdapat 272 kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum pemilu serentak tahun 2024. Dan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menunjuk para pegawai ASN yang telah memenuhi syarat untuk menjadi Penjabat (Pj) sampai dilantiknya kepala daerah baru di tahun 2024 nanti.

Pengaturan yang secara jelas menyebut istilah penjabat dalam konteks pilkada serentak terdapat dalam Pasal 201 ayat (9), (10), (11) Undang-Undang 10 Tahun 2016 yaitu bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/walikota diangkat penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Akan tetapi meskipun berstatus sebagai landasan utama pengangkatan penjabat kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024, undang-undang ini hanya mengatur sebatas kualifikasi penjabat yang diangkat, sedangkan prosedur atau mekanisme pengangkatan yang lebih komprehensif tidak diakomodir.

Aturan yang terdapat dalam UU 10/2016 tentang Pilkada hanya mengatur mengenai kualifikasi penjabat yang diangkat yaitu bahwa penjabat Gubernur harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, dan penjabat Bupati/Walikota berasal dari jabatan tinggi pratama, sementara regulasi teknis yang mengatur secara lebih detail tidak tersedia. Pengangkatan penjabat juga tidak dapat didasarkan pada Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 juncto Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, karena aturan tersebut adalah aturan yang mengatur tentang pengangkatan pejabat pengganti kepala daerah definitif yang sedang cuti kampanye, yang mana sesuai definisi yang telah penulis jabarkan di awal disebut “pejabat sementara (Pjs)” dan bukan aturan khusus yang mengatur mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) dalam masa transisi pra pilkada yang menggantikan posisi kepala daerah definitif yang telah habis masa jabatannya. Sehingga tidak dapat disamakan dengan keadaan saat terjadinya kekosongan jabatan ketika kepala daerah yang bersangkutan sedang cuti.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dianalisis bahwa Pejabat (Pj) Kepala Daerah yang mengisi kekosongan jabatan sebelum tahun 2024 dilakukan melalui penunjukan oleh pemerintah pusat. Mengenai definisi jabatan, Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia telah memberikan definisi mengenai jabatan. Ia menyatakan bahwa “Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)”.

Pengisian jabatan negara (Pejabat (Pj) Kepala Daerah) sejatinya dapat dilakukan dengan mekanisme pemilihan dan juga pengangkatan secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat pejabat tersebut bertugas seperti pada pemerintah daerah. Proses pemilihan atau pengisian jabatan sendiri berlangsung untuk menemukan pegawai atau pejabat mana yang dianggap mampu dan mempunyai untuk dapat menjalankan tugas tertentu yang dianggap mampu untuk dikerjakannya hingga pada akhirnya sampailah pada proses pejabat atau pegawai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan Pejabat (Pj) Kepala Daerah berlangsung dengan beragam cara, tergantung dengan seberapa strategisnya peran dan jabatan yang dipikul oleh sosok pejabat tertentu.

Dilihat dari metodenya, sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu sistem pengisian tidak langsung, yang melibatkan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan. Sistem pemilihan langsung, di mana rakyat secara langsung memberikan suara mereka untuk memilih kepala daerah, yang sering disebut sebagai pemilihan kepala daerah atau pilkada. Perbedaan utama antara kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah ini terletak pada bagaimana kedaulatan rakyat dilibatkan dalam proses pengisian.

Dalam metode pengisian tidak langsung, kekuasaan rakyat diwakilkan kepada elit politik, seperti pemerintah, pejabat pusat, atau anggota dewan. Akibatnya, pertanggungjawaban dan pemecatan kepala daerah juga terjadi melalui jalur yang tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberi wewenang untuk melakukan penunjukan melalui undang-undang memiliki tanggung jawab untuk bertanggung jawab kepada rakyat atas pilihan mereka. Oleh karena itu, penting untuk menjalankan proses pemilihan kepala daerah dengan cara yang selektif, kompetitif, dan akuntabel. Efektivitas sistem pengawasan terhadap tugas mereka sangat tergantung pada etika dan kesadaran elit politik serta anggota dewan sebagai perwakilan rakyat.

Berdasarkan hasil penelitian ini maka dapat diketahui bahwa dasar hukum pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 adalah Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Akan tetapi, undang-undang ini hanya mengatur sebatas kualifikasi penjabat yang diangkat, sedangkan prosedur atau mekanisme pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 secara lebih komprehensif tidak diakomodir.

Temuan ini sejalan dengan teori negara hukum yang menyebutkan bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Dalam hal ini, negara hukum memiliki prinsip-prinsip diantaranya yaitu adanya legalitas dan supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*). Ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjadi aturan hukum positif terkait dengan mekanisme pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024. Keberadaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 nyatanya digunakan sebagai dasar hukum utama meskipun mekanisme pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah tidak diatur secara terperinci. Jika dianalisis dengan teori kepastian hukum maka dapat didefinisikan dalam dua cara: kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum.

Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat dianggap berguna. Kepastian hukum karena memberi tugas hukum lain, seperti menjamin keadilan hukum dan hukum harus tetap berguna.¹⁷ Dalam hal ini pengisian kekosongan kepla daerah untuk memberikan kepastian hukum agar di pemerintah daerah tidak mengalami kekosongan kepemimpinan.

3.2 Kendala Dan Solusinya Atas Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku.

Meskipun pejabat kepala daerah hanya menjabat untuk sementara waktu, secara normatif, jabatan tersebut merupakan pengganti dari kepala daerah definitif. Oleh karena itu, dari segi kewenangan dan tugas-tugas, pejabat kepala daerah memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif, sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penting untuk dicatat bahwa tidak semua kewenangan tersebut dapat dijalankan oleh pejabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan sebelum tahun 2024. Hal ini disebabkan karena jabatan pejabat kepala daerah diperoleh melalui mandat, dan sesuai dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pejabat pemerintahan yang memperoleh kewenangan melalui mandat tidak diperbolehkan mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis dan berdampak pada perubahan status hukum dalam aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Beberapa contoh tindakan strategis yang tidak boleh diambil oleh pejabat kepala daerah adalah melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan oleh pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya.

Kewenangan pemerintah, terutama Presiden dan Kemendagri, dalam menentukan pejabat kepala daerah telah menciptakan situasi yang lebih sentralistik dalam negara Republik Indonesia, seperti masa Orde Baru. Pengalaman pejabat kepala daerah selama ini dalam menjalankan pemerintahan masa transisi pemilu telah menunjukkan bahwa mereka memiliki keterbatasan dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan strategis karena kewenangan mereka yang terbatas. Meskipun mereka memiliki kemampuan untuk membuat kebijakan, namun harus mendapatkan persetujuan dari Kemendagri. Situasi ini dapat dimaklumi dalam konteks masa tugas pejabat kepala daerah yang biasanya hanya berlangsung selama 3 hingga 6 bulan, sehingga kemungkinan adanya kebutuhan akan kebijakan strategis dari kepala daerah sementara relatif kecil.

Namun, ketika pejabat kepala daerah harus menjabat selama 1 hingga 2 tahun, seperti dalam kasus pengisian kekosongan jabatan antara masa pemilu, persoalan mengenai lingkup dan batasan kewenangan mereka menjadi semakin tidak jelas dan rumit. Pertanyaan mengenai

¹⁷ Supriyanto Supriyanto; Kukuh Sudarmanto; Zaenal Arifin, "Journal Juridisch," *Journal Juridisch* 1, no. 2 (2023): 75–88, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i2.6811>.

apakah kewenangan pejabat kepala daerah adalah sama dengan kewenangan kepala daerah definitif yang diatur dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 atau apakah ada batasan-batasan yang berlaku, tidak diatur secara jelas. Kekurangan payung hukum ini tentu saja berdampak pada ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama karena pejabat kepala daerah menjabat untuk jangka waktu yang cukup lama.

Berdasarkan permasalahan atau kendala ini maka solusinya yaitu pemerintah memperjelas kewenangan yang dimiliki salah satunya dengan menerbitkan suatu aturan khusus sebagai payung hukum untuk ditaati dan menjadi pegangan para pejabat dalam memimpin daerahnya masing-masing. Peraturan khusus ini dapat berbentuk Peraturan Presiden yang berisi tentang kewenangan-kewenangan khusus bagi Pejabat Kepala Daerah selama mengisi kekosongan jabatan sebelum tahun 2024. Terjadi perdebatan dalam masyarakat mengenai penunjukan Pejabat (Pj) kepala daerah ini, disebabkan oleh cara penunjukannya yang tidak melibatkan daerah dan masa jabatan yang sangat panjang, mencapai 1-2 tahun. Penolakan terhadap penunjukan Pejabat ini bukan hanya berasal dari para pengamat politik atau ahli hukum, tetapi juga datang dari Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) Ali Mazi, yang bahkan menunda pelantikan Pj bupati di tiga wilayahnya, yaitu Kabupaten Buton Selatan, Muna Barat, dan Buton Tengah. Meskipun pada akhirnya Gubernur Ali Mazi melantik Pj bupati yang dipilih oleh Kementerian Dalam Negeri. Perdebatan pro dan kontra terkait penunjukan Pejabat kepala daerah seharusnya menjadi sebuah peringatan bagi pemerintah pusat bahwa ada masalah dalam proses penunjukannya.¹⁸

Pada pemilihan-pemilihan sebelumnya, masa jabatan Pejabat kepala daerah biasanya hanya berlangsung maksimal 6 bulan, karena tidak terdapat jeda yang sangat panjang antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah dengan pemilihan selanjutnya. Pejabat ini bertugas untuk menjaga kelancaran roda pemerintahan tanpa mengorbankan pelayanan kepada masyarakat. Namun, situasi berbeda terjadi pada masa jabatan Pejabat (Pj) saat ini, yang dapat mencapai 2,5 tahun jika terdapat sengketa hasil pemilihan. Masa jabatan yang berkepanjangan ini menjadi masalah karena dalam periode waktu tersebut seorang Pejabat (Pj) memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif, meskipun pemilihan mereka tidak melibatkan partisipasi rakyat atau tidak bersifat demokratis.

Salah satu solusinya adalah mengadopsi mekanisme yang mirip dengan ketentuan Pasal 74 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016, yang mengubah hak menentukan calon bukan di tangan DPRD, tetapi hak pilih calon menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah. Misalnya, untuk posisi Gubernur, pemerintah provinsi dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dapat mengumumkan lowongan posisi jabatan Pejabat (Pj) Gubernur dengan persyaratan bahwa calon harus memiliki jabatan Pimpinan Tinggi Madya (Eselon I). Setelah nama-nama calon terkumpul, baik Pemerintah Provinsi maupun Kemendagri dapat melakukan seleksi ketat untuk menentukan satu nama calon dari pemerintah provinsi dan satu nama calon

¹⁸ Kusuma, Rohmah, and Mubarak, "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024."

dari Kemendagri. Setelah dua calon tersebut dipilih, mereka bisa diberikan kepada DPRD Provinsi untuk menjalani proses *fit and proper test*. Untuk posisi Bupati dan Walikota, prosedur yang sama dapat diterapkan dengan mekanisme pemilihan Penjabat (Pj) Bupati dan Walikota. Pemerintah daerah dan pemerintah provinsi dapat mengumumkan lowongan posisi jabatan Penjabat (Pj) Bupati dan Walikota dengan persyaratan bahwa calon harus memiliki jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Eselon II). Setelah mengumpulkan nama-nama calon, baik Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Provinsi dapat melakukan seleksi ketat untuk menentukan satu nama calon dari pemerintah daerah dan satu nama calon dari pemerintah provinsi. Setelah dua calon tersebut dipilih, mereka bisa diberikan kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk *fit and proper test*. Calon-calon yang mengikuti *fit and proper test* harus menyampaikan visi dan misi mereka di hadapan DPRD, serupa dengan calon kepala daerah yang menyampaikan visi-misinya selama kampanye pemilihan. DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bertanggung jawab untuk menilai para calon Penjabat (Pj) Gubernur dan Bupati/Walikota. Anggota DPRD Provinsi dapat melakukan pemungutan suara untuk menentukan Penjabat (Pj) Gubernur, sementara anggota DPRD Kabupaten/Kota menentukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Setelah hasil pemungutan suara diketahui dan nama-nama Penjabat Kepala Daerah ditetapkan, mereka dapat dilantik oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah oleh pemerintah pusat tanpa dasar aturan khusus yang mengatur pengangkatan, terutama pada periode transisi menjelang Pilkada serentak tahun 2024, telah menimbulkan berbagai permasalahan. Di antaranya, kurangnya partisipasi dan transparansi dalam proses ini. Kurangnya transparansi terlihat dari ketidakadaan pengumuman daftar calon Pejabat Kepala Daerah yang diusulkan. Pejabat yang diangkat tanpa melibatkan masyarakat secara maksimal menghadapi masalah dalam legitimasi mereka. Legitimasi ini mencerminkan tingkat penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap wewenang, keputusan, dan kebijakan yang diambil oleh pemimpin. Legitimasi ini diberikan sebelum pemerintah benar-benar memegang kekuasaan, karena suatu perintah atau tindakan tidak bisa dijalankan tanpa memiliki otoritas. Oleh karena itu, legitimasi menjadi elemen penting karena menjadi dasar bagi pemimpin dalam menjalankan tugasnya. Dengan memiliki legitimasi, pemimpin akan mendapatkan kepercayaan penuh dari masyarakat, yang pada gilirannya akan mendukung stabilitas pemerintahan.

Penjabat kepala daerah yang tidak dipilih langsung oleh rakyat memiliki legitimasi yang lebih lemah. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa jabatan mereka tidak akan sepenuhnya berfokus pada kesejahteraan rakyat, karena mereka diangkat oleh pemerintah pusat dan mungkin terikat pada kepentingan dan agenda pemberi jabatan. Oleh karena itu, jika mereka menjabat dalam jangka waktu yang lama, ada risiko bahwa mereka akan lebih cenderung memprioritaskan kepentingan pemberi jabatan daripada kepentingan rakyat yang mereka pimpin. Dalam mengatasi permasalahan ini, solusi yang harus diambil oleh pemerintah adalah meningkatkan transparansi dalam proses pengangkatan atau penunjukan Pejabat Kepala Daerah. Transparansi ini dapat dicapai dengan mengumumkan daftar calon-calon Pejabat Kepala Daerah, menguraikan

kriteria yang digunakan dalam seleksi, hingga pengumuman resmi tentang siapa yang terpilih sebagai Pejabat Kepala Daerah kepada publik.

Pengangkatan pejabat kepala daerah tidak dapat dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah yang definitif, tetapi upaya minimal harus dilakukan untuk melibatkan masyarakat dan menjadikan proses tersebut lebih transparan. Partisipasi publik dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat direalisasikan dengan memberikan peran kepada masyarakat dan wakilnya (DPRD) dalam berbagai tahap proses pengangkatan, mulai dari pengusulan calon, pengawasan bersama, monitoring dan evaluasi, penilaian (*assessment*), hingga penunjukan dan pelantikan pejabat. Transparansi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dapat dicapai dengan menjalankan proses yang terbuka dan memberikan akses informasi yang luas kepada publik mengenai seluruh proses yang dilakukan

Untuk mengatasi kendala dalam pengisian kekosongan kepala daerah dalam memimpin pemerintahan daerah, solusi utama adalah pembuatan peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur mekanisme pengangkatan pejabat. Hal ini sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam permohonan uji materi terhadap Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Terdapat setidaknya tiga permohonan uji materi terkait Pasal 201 tersebut. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, MK menegaskan bahwa pemerintah seharusnya mempertimbangkan untuk mengeluarkan peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Dengan peraturan turunan tersebut, akan tersedia mekanisme dan persyaratan yang jelas dan terukur sehingga pengisian posisi pejabat tidak akan melupakan prinsip-prinsip demokrasi. Sayangnya, pemerintah, terutama Kementerian Dalam Negeri, belum memenuhi perintah MK untuk mengeluarkan peraturan pelaksanaan tersebut dengan alasan MK tidak memaksa penerbitannya.

Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah untuk segera mengeluarkan peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 agar pengangkatan pejabat kepala daerah sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi. Regulasi yang berlaku saat ini tidak mencukupi dan tidak memadai dalam hal relevansi dan demokrasi karena melibatkan hanya Gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Presiden. Pemerintah juga harus mengikuti Putusan MK yang menekankan bahwa pengisian jabatan pejabat kepala daerah harus transparan dan tidak mengabaikan aspek-aspek penting dalam demokrasi. Langkah ini sangat diperlukan agar tidak terjadi penyimpangan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah saat ini dan di masa yang akan datang.

Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebelum Pilkada Serentak 2024 masih dihadapkan pada beberapa kendala. Kendala pertama adalah ketidakjelasan dalam peraturan hukum mengenai batasan kewenangan pejabat kepala daerah, adanya penolakan terhadap penunjukan pejabat kepala daerah, dan kurangnya legitimasi pejabat kepala daerah yang diangkat. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengisian

kekosongan kepala daerah berdasarkan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 belum mampu memberikan kepastian hukum sesuai dengan teori Gustav Radbruch.

Dengan merujuk pada teori kepastian hukum Gustav Radbruch, seharusnya pengisian kekosongan jabatan kepala daerah harus mencerminkan tiga nilai identitas, yaitu asas kepastian hukum (dilihat dari sudut yuridis), asas keadilan hukum (dilihat dari perspektif keadilan bagi kepala daerah pengganti dan pihak lain dalam pelayanan publik), dan asas kemanfaatan hukum (pengisian kekosongan kepala daerah harus memberikan manfaat nyata bagi seluruh rakyat Indonesia). Dari sudut pandang kepastian hukum, peraturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah tidak mencakup secara lengkap dan rinci mengenai prosedurnya. Oleh karena itu, dari perspektif kepastian hukum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 belum mampu memberikan kepastian hukum yang memadai. Solusi yang paling tepat untuk memastikan adanya kepastian hukum adalah dengan menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang akan mengatur secara lebih terperinci mengenai tata cara pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.

Kedua, jika melihat dari segi kemanfaatan hukum, maka kemanfaatan menjadi hal utama dalam mencapai tujuan hukum. Hukum diarahkan untuk melindungi kepentingan manusia dan mencapai tujuan tertentu. Tindakan hukum yang paling baik adalah yang dapat memberikan kebahagiaan sebanyak mungkin bagi sebanyak mungkin orang. Dalam konteks ini, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 masih menghadapi penolakan dari sebagian masyarakat. Ini mengindikasikan bahwa tujuan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah belum sepenuhnya memberikan manfaat dan keadilan bagi semua pihak, karena beberapa pihak merasa dirugikan atau menolak adanya ketentuan tersebut.

4. PENUTUP

Dasar hukum pengisian kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 adalah Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Akan tetapi, undang-undang ini hanya mengatur sebatas kualifikasi penjabat yang diangkat, sedangkan prosedur atau mekanisme pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum tahun 2024 secara lebih komprehensif tidak diakomodir. Kendala atas pengisian kekosongan kepala daerah adalah tidak adanya aturan hukum pasti tentang batasan kewenangan pejabat Kepala Daerah. Solusinya yaitu pemerintah sudah seharusnya menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berisi tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Kendala adanya adanya penolakan-penolakan atas Penunjukan Pejabat Kepala Daerah maka solusinya yaitu menerapkan sistem penetapan Pejabat Kepala Daerah melalui pemungutan Suara anggota DPRD Provinsi untuk memilih pejabat (Pj) Kepala Daerah setelah lolos diseleksi oleh Kemendagri dan Pemerintah Daerah atas nama-nama calon Pejabat. Kendala lain yaitu lemahnya legitimasi Pejabat Kepala Daerah karena penunjukan atau pengangkatan. Solusinya yaitu perlunya

transparansi dan pelibatan DPRD sebagai wakil rakyat dalam proses dan mekanisme pengangkatan pejabat Kepala Daerah mulai dari pengajuan nama-nama calon, pengawasan bersama, monitoring dan evaluasi, penilaian (*assessment*), hingga penunjukan dan pelantikan pejabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmady, Iqbal, Annisah Putri, Nong Ayu, Triyanti Utami, Ilmu Politik, Universitas Syiah Kuala, Ilmu Pemerintahan, and Universitas Terbuka. "Analisis Fenomena Penunjukkan Penjabat Kepala Daerah Provinsi Aceh Oleh Pemerintah Pusat." *Journal of Governance and Social Policy* 4, no. 1 (2024): 119–38. <https://doi.org/10.24815/gaspol.v4i1.31895>.
- Arhdan, Sandy Mulia. "Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan." *Unes Law Review* 5, no. 3 (2024): 1083–94.
- Arifin, Supriyanto Supriyanto; Kukuh Sudarmanto; Zaenal. "Journal Juridisch." *Journal Juridisch* 1, no. 2 (2023): 75–88. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i2.6811>.
- Hakim, Arief Rachman, Yulita Dwi Pratiwi, Syahrir Syahrir, Wahyu Aliansa, and Aisyah Anudya Palupi. "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 15. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>.
- Kusuma, Mochammad Tommy, Elva Imeldatur Rohmah, and Nafi Mubarak. "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024." *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 2, no. 2 (2024): 1–33.
- Moeliono, Tristam Pascal, and Tanius Sebastian. "Tendensi Reduksionis Dan Utilitarianis Dalam Ilmu Hukum Indonesia: Membaca Ulang Filsafat Hukum Gustav Radbruch." *Konferensi Ke 5, Solo, 17-18 November 2019* 1, no. 1 (2019): 1–32.
- Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Azas Dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Muslih, Mohammad. "Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch." *Legalitas* 4, no. 1 (2021): 130–52.
- Ragil, Kurniawan. "Filling The Vacancy For The Position Of Vice Head Of Regional Head Who Are Inability To Continue To Review With Jurisdictional Aspects." *Journal of International Trade, Logistics & Law* 9, no. 1 (2023): 28–34.
- Rahmazani. "Problematisasi Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2024): 196–215.
- Ramdani, Dadan. "Problematisasi Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024." *Tesis*. Universitas Islam Indonesia, 2022.
- Santoso, Lukman. *Negara Hukum Dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*. Ponorogo: IAIN Po Press, 2016.
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 657–68.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D*. 2nd ed. Bandung: Alfabeta, 2019.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.