

**DESAIN PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA
DAERAH SEBAGAI IMPLIKASI DARI PEMISAHAN PEMILU
LOKAL DAN NASIONAL**

TESIS



Oleh:

Nama Mahasiswa : Muadin

Nim : 24912024

BKU : HTN & HAN

**PROGRAM STUDI PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2026**



**DESAIN PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT
KEPALA DAERAH SEBAGAI IMPLIKASI DARI PEMISAHAN
PEMILU LOKAL DAN NASIONAL**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

pada tanggal 28 Juli 2026



Yogyakarta, 28 Juli 2026
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Jamaludin Ghafur, Dr. SH.,
M.H.,



**DESAIN PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT
KEPALA DAERAH SEBAGAI IMPLIKASI DARI PEMISAHAN
PEMILU LOKAL DAN NASIONAL**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendarasan
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS



Tim Penguji

- | | |
|------------|---|
| 1. Ketua | Jamaludin Ghafur, Dr. SH., M.H., |
| 2. Anggota | Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum., |
| 3. Anggota | Idul Rishan, Dr., S.H., L.LM., |

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D.,
NIK. 934100105

PERNYATAAN ORISINALITAS

PERNYATAAN ORISINALITAS

Orisinalitas Karya Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Magister Hukum Fakultas
Hukum Universitas Islam Indonesia

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muadin S.H

NIM : 24912024

BKU : HTN & HAN

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (tesis) berjudul:

"DESAIN PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH SEBAGAI IMPLIKASI DARI PEMISAHAN PEMILU LOKAL DAN NASIONAL"

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Hukum Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

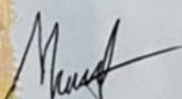
1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar hasil karya sendiri dan dalam penyusunannya tidak melakukan plagiasi.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal) dan bebas dari unsur-unsur plagiasi.
3. Bahwa meskipun hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, demi kepentingan akademik dan pengembangan ilmu pengetahuan, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Universitas Islam Indonesia untuk menyimpan dan mempublikasikan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir No. 1 dan 2) saya bersedia menerima sanksi baik administrasi, akademik maupun sanksi lainnya sesuai ketentuan yang berlaku apabila di kemudian hari terbukti melakukan pelanggaran.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam keadaan sadar dan tanpa tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



Yogyakarta, 17 Juli 2026


Muadin, S.H
24912024

MOTTO

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan dan saksi karena Allah, walaupun kesaksian itu memberatkan dirimu sendiri, ibu bapakmu, atau kerabatmu. Jika dia (yang diberatkan dalam kesaksian) kaya atau miskin, Allah lebih layak tahu (kemaslahatan) keduanya. Maka, janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang (dari kebenaran). Jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau berpaling (enggan menjadi saksi), sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan. (QS An-Nisa Ayat 135).

Demi zat yang jiwaku berada di tangan-Nya, sekiranya Fatimah binti Muhammad (putriku) mencuri, sungguh aku sendiri yang akan memotong tangannya. (H.R. Muslim No.3197)

Setiap Amal Akan Di Mintai PertanggungJawaban Dan Keadilan Adalah Indikatornya. (Penulis)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan Setulus Hati Penulis Persembahkan
Karya Ilmiah Tesis Ini Untuk:

Bapak & Ibu

**Bapak Bahana
&
Ibu Umirah**

Yang senantiasa memberikan kasih dan sayang serta doa
selama anaknya tercinta dalam setiap langkah.

ALMAMATER TERCINTA

Program Studi Hukum, Program Magister

Fakultas Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Allhamdulillahirrobbil'allamin segala puji dan syukur hanyalah milik Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah memberikan Nikmat, Hikmat serta Rahmat-Nya, sehingga kita dapat melaksanakan aktifitas sehari-hari. Kemudian sholawat serta salam tidak lupa kita kirimkan kepada pemuda padang pasir nabi agung Muhammad SAW yang telah dan memperkenalkan ajaran agama islam serta warisan ilmu sampai pada peradaban umat islam saat ini.

Sebuah perjalanan panjang penulis lalui dalam menempuh pendidikan magister ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, penulis menyadari banyak kekurangan selama penulis menempuh studi. Penulis juga menyadari penyusunan tesis ini juga tidak akan dapat terselesaikan tanpa ada dukungan dan bimbingan semua pihak sebagai motivator selama menempuh pendidikan di program studi Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Melalui kesempatan berbahagia ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Hari Purnomo, M.T., IPU.ASEAN Eng. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Ibu Prof Sefriani S.H., M.Hum selaku ketua Program Studi Hukum, Program Magister Universitas Islam Indonesia;
4. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur. S.H., M.H selaku pembimbing penulisan tesis ini, terima kasih yang tak terhingga atas bimbingan dan masukan selama bimbingan tesis berlangsung;

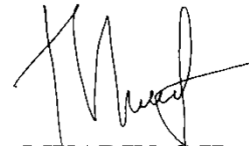
5. Ibu Prof Ni'matul Huda S.H., M.Hum selaku penguji tesis ini, terima kasih yang tak terhingga atas bimbingan dan masukan selama pengujian tesis berlangsung;
6. Bapak Dr. Idul Rishan S.H., L.L.M selaku penguji tesis ini, terima kasih yang tak terhingga atas bimbingan dan masukan selama pengujian tesis berlangsung;
7. Bapak serta Ibu Dosen di lingkungan Program Studi Hukum Program Magister;
8. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan segenap ilmu dan kasih sayang dengan tulus dan ikhlas selama proses pembelajaran berlangsung;
9. Pegawai, staf administrasi, dan pengelola perpustakaan pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
10. Kepada seluruh pengaja pada Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia khususnya BKU Hukum Tata Negara Dan Hukum Adminitrasi Negara Universitas Islam Indonesia;
11. Kepada seluruh keluarga tercinta penulis khususnya kepada bapak Bahana dan ibunda Umirah, adik-adik tercinta Nurmaidah dan Nur Intan serta keponakan Muhammad Azril Alfarezi dan Muhammad Azro yang telah memberikan dukungan materi maupun non materi penulis;
12. Kepada Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (HMMH FH UII) Periode 2026 yang tulus serta ikhlas mengabdikan untuk mengamalkan Catur Dharma Universitas Islam Indonesia;
13. Kepada seluruh teman-teman angkatan M.H 53 dan secara khusus Safrinal, Hafizal Amin, Arman Indarman, Dimas Agung Nugroho telah menjadi teman diskusi penulis selama menempuh studi.

Terimakasih atas suka duka, pahit manis selama menempuh studi yang sudah tergores dengan indah dalam jejak kehidupan ini. Semoga niat baik kita semua tercatat sebagai amal ibadah dan selalu diberkahi oleh Allah SWT *Aamiin*.

Penulis menyadari bahwa karya ilmiah ini masih jauh dari kata “Sempurna” tentu masih banyak sekali kekurangan dalam karya ilmiah ini. Oleh karena demikian dengan tangan terbuka penulis sangat mengharapkan kritikan, masukan dari semua pihak manapun. Sehingga ikhtiar dalam khazanah keilmuan yang produktif kedepan dapat direalisasikan. Akhirul kata semoga karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi yang mendalam. *Aamiin.*

Billahi fi sabilillahi fastabiqul khairat

Yogyakarta, 8 Juli 2026



MUADIN, S.H
24912024

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	Error! Bookmark not defined.
MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Tinjauan Pustaka	9
F. Kerangka Teori.....	21
G. Metode Penelitian	25
H. Sistematika Penulisan	30
BAB II DEMOKRASI DAN MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEMENTARA (Pj)	32
A. Konsep Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat.....	32
1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Lokal.....	35
B. Pengisian Jabatan Politik Kepala Daerah.....	41
1. Pengertian dan Konsep Pengangkatan Pj Kepala Daerah.....	44
2. Dasar Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sementara (Pj)	46
3. Batas Kewenangan dan Hak Penjabat Kepala Daerah Sementara (Pj)....	51
BAB III ANALISIS DAN PEMBAHASAN	55
A. Evaluasi Permasalahan Yang Timbul Terkait Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Pj) Pasca Putusan MK No.15/PUU-XX/2022.....	55
1. Permasalahan Batas Kewenangan Pj	63
2. Permasalahan Pengawasan/ Evaluasi Pj	64
B. Pengaturan Pengisian Jabatan Sementara (Pj) Kepala Daerah di Masa Yang Akan Datang Sebagai Akibat Dari Pemisahan Pemilu Lokal dan Nasional	68
1. Pemilu Sela Rekayasa Konstitusional yang Demokratis.....	83
BAB IV PENUTUP	88
A. Kesimpulan.....	88

B. Saran	89
Daftar Pustaka	91

DESAIN PENGATURAN PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH SEBAGAI IMPLIKASI DARI PEMISAHAN PEMILU LOKAL DAN NASIONAL

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis desain pengaturan pengisian jabatan kepala daerah akibat dari pemisahan pemilu lokal dan nasional pada putusan Mahkamah Konstitusi No.135/PUU-XXII/2024. Permasalahan penelitian ini yakni pengisian jabatan kepala daerah di era transisi yang diisi dengan mekanisme pengangkatan Penjabat sementara (Pj) yang telah mendegradasi kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi di Indonesia khusus pada tingkat lokal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengisian penjabat kepala daerah telah terbukti merenggut hak kedaulatan rakyat di tingkat lokal di seluruh wilayah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia akibat dari pengisian Pj kepala daerah pasca keserentakan pemilu tahun 2024 selain itu terdapat berbagai permasalahan seperti krisis legitimasi demokrasi, tidak transparan dan akuntabel, krisis dasar hukum serta sentralisasi kewenangan pemerintahan pusat dengan demikian dalam merespon pemisahan pemilu lokal dan nasional pada Putusan MK.135/PUU-XXII/2024 akan terjadi lagi pada tahun pemilu 2029. Oleh karena itu diperlukan regulasi rekayasa konstitusional sebagai mekanisme dalam pengisian jabatan kepala daerah di masa transisi akibat dari pemisahan pemilu lokal dan nasional agar mengembalikan hak kedaulatan rakyat dan hak otonomi daerah secara independen sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokrasi.

Kata Kunci: Jabatan Kepala Daerah, Pemisahan Pemilu, Demokrasi Lokal.

DESIGN OF THE APPOINTMENT OF ACTING REGIONAL HEADS AS IMPLICATIONS OF THE SEPARATION OF LOCAL AND NATIONAL ELECTIONS

ABSTRACT

This study aims to analyze the design of the arrangement for filling the positions of regional heads as a result of the separation of local and national elections in the decision of the Constitutional Court No.135/PUU-XXII/2024. The problem of this research is the filling of regional head positions in the transition era which is filled with the mechanism of appointment of temporary Acting Officers (Pj) who have degraded people's sovereignty in democratic countries in Indonesia, especially at the local level. This research is a normative juridical legal research with a legislative approach, a conceptual approach and a case approach. The results of the study show that the filling of acting regional heads has been proven to deprive the people's sovereign rights at the local level in all provinces, districts and cities in Indonesia as a result of the filling of acting regional heads after the simultaneous elections in 2024, in addition to that there are various problems such as the crisis of democratic legitimacy, lack of transparency and accountability, the crisis of the legal basis and the centralization of the central government's authority thus in responding to the separation of elections local and national decisions in the MK.135/PUU-XXII/2024 Decision will occur again in the 2029 election year. Therefore, constitutional engineering regulations are needed as a mechanism in filling the position of regional heads in the transition period as a result of the separation of local and national elections in order to restore the people's sovereignty rights and the right to regional autonomy independently in accordance with the principles of a democratic state of law.

Keywords: *Regional Head Position, Election Separation, Local Democracy.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan tujuan pelaksanaan nyata kedaulatan rakyat, sehingga praktek pemilu merupakan bentuk konsolidasi politik antara rakyat sebagai memiliki kedaulatan dengan pemerintah yang melaksanakan mandat kedaulatan rakyat. Gagasan ini secara etimologi memiliki makna “*superanus*” yang memiliki arti tertinggi.¹ Meskipun pada awal kemerdekaan Indonesia belum melaksanakan pemilu secara langsung, sistem ketatanegaraan Indonesia telah dirancang sebagai negara demokrasi sejak sebelum kemerdekaan. Perlu dipahami bahwa setelah kemerdekaan Indonesia tidak melaksanakan pemilu dikarenakan kondisi bangsa yang tidak stabil dan instrumen politik yang belum lengkap.² Sebagaimana amanat UUD 1945 teramandemen ke 4 tahun 2002 Pasal 1 Ayat 2 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Selain itu juga terdapat pada pembukaan UUD 1945 Alinea ke 4 “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Menurut H. Inu Kencana Saif & Azhari Pemilihan umum disebut sebagai demokrasi pancasila rakyat Indonesia.³ Tujuan pemilu untuk memilih pemimpin rakyat konstitusional sebagai penyambung lidah dan realisasi aspirasi. Pemilu adalah kontrak politik rakyat dengan pemerintah dengan terbatas oleh periodisasi. Sederhananya pemilu adalah proses pergantian

¹ Mohammad Ryan Bakry, “Kedaulatan Rakyat Dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan,” *Supremasi Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Oktober 2018): <https://doi.org/10.36441/Supremasi.V1i1.157>. hlm, 62,

² Arif Sugitanata dan Abdul Majid, *Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi Di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru Dan Reformasi*, 2, No. 1 (2021) *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara* 2.1 (2021): 1-21: <https://doi.org/10.24239/qaumiyyah.v2i1.18>. hlm 3.

³ Didik Suhariyanto Mohamad Hidayat Muhtar Dkk, *Politik Hukum Pemilu* (PT Sonpedia Publishing Indonesia, 2023). hlm, 6

pejabat pemerintahan secara konstitusional dapat juga dimaknai sebagai pesta demokrasi rakyat dimana kehendak rakyat suara saat pencoblosan paslon menentukan masa depan rakyat di masa yang akan datang. Sejalan yang dikemukakan oleh Perludem suara rakyat memiliki nilai penting bagi demokrasi untuk memperbaiki nasib kita sendiri.⁴ Sebagaimana fungsi pemilu menurut Ramlan Surbakti *Pertama*, mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. *Kedua*, mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodik dan tertib. *Ketiga*, mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.⁵ Sedangkan menurut A. Hamit S. Attamimi pemilihan yang dilaksanakan satu kali dalam 5 tahun harus dimaknai sebagai pilihan oleh dan untuk rakyat yang berdaulat, pemilu bukanlah pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁶

Attamimi memaknai bahwa kedaulatan rakyat bukan terhenti pada saat melaksanakan pemilu akan tetapi rakyat tetap berdaulat dalam setiap saat pemilu hanya salah satu instrumen demokrasi untuk menyalurkan kepentingan politik untuk memilih pemimpin setelah pemilu pun berlangsung rakyat masih memiliki kedaulatan-kedaulatan lain kedaulatan rakyat menempatkan rakyat sebagai subjek yang permanen memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara konsep kedaulatan rakyat menciptakan pemerintahan yang loyalitas terhadap pelayanan publik (*public service*).

⁴ Rahmawati Halim Muhlin Lalongan, *Partisipasi Politik Masyarakat :Teori Dan Praktik* (Cv Sah Media, 2016), hlm, 8.

⁵ Abdul Hakam Sholahuddin Dan Chairul Bariah, *Hukum Pemilu Di Indonesia*, (Serang Banten, 2018),hlm, 2.

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Rawamangun Jakarta: Kencana, 2023),hlm,6.

Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah menggagas pemilihan umum dilaksanakan secara serentak dengan tujuan untuk efisiensi anggaran negara, lewat gagasan tersebut membawa dampak pada kedudukan kepala daerah definitif diisi oleh pejabat kepala daerah sementara (non definitif). Pilkada tahun 2015 berakhir masa jabatan di tahun 2020, dengan jumlah 9 provinsi 224 kabupaten dan 37 kota total keseluruhan 270 kepala daerah yang diangkat pejabat sementara, sementara Pilkada tahun 2017 berakhir masa jabatan di tahun 2022, dengan jumlah 7 provinsi 76 kabupaten dan 18 walikota dengan total keseluruhan yang di Pj 101 kepala daerah.⁷ Sedangkan pada pilkada tahun 2019 berakhir di tahun 2023 dengan jumlah 17 provinsi, 115 kabupaten dan 39 kota 171 kepala daerah yang berakhir masa jabatan pada 2023 pada pemilu 2018 dihitung sejak pelantikan tahun 2019 karena menunggu berakhirnya kepala daerah sebelumnya.⁸ Berdasarkan uraian di atas seharusnya dilaksanakan pilkada bertepatan dengan tahun berakhirnya masa jabatan kepala daerah namun, ditunda pelaksanaan pilkada 2021-2022 dan 2023 sudah tidak melaksanakan pilkada sebagai upaya keserasian pemilu tahun 2024 yang dikenal dengan pemilu 5 kotak.

Konsekuensi dari Penundaan pilkada adalah pengisian Pj kepala daerah sebagai upaya keserasian pilkada tahun 2024 sehingga dilakukan desain pengangkatan Pj kepala daerah pada tingkat provinsi dipilih oleh mendagri dengan persetujuan presiden sedangkan pengangkatan kepala daerah kabupaten dan kota dipilih oleh gubernur dengan persetujuan mendagri. Sebagai upaya konstitusional pengisian Pj kepada daerah MK mengeluarkan putusan No.15/PUU-XX/2022 bahwa terkait dengan pengisian

⁷ Kompas Cyber Media, "101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan Pada 2022, Ini Daftarnya," Kompas.Com, 3 Januari 2022, <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2022/01/03/15552661/101-Kepala-Daerah-Habis-Masa-Jabatan-Pada-2022-Ini-Daftarnya>.

⁸ "Daftar Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia 2018," *Wikipedia Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Bebas*, 24 Agustus 2025, https://Id.Wikipedia.Org/W/Index.Php?Title=Daftar_Pemilihan_Umum_Kepala_Daerah_Di_Indonesia_2018&Oldid=27718228.

penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi MK untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁹

Kemudian pemerintah menindaklanjuti putusan MK tersebut lewat Permendagri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota. Sebagaimana ketentuan Pasal 2 “untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, Pemerintah Menunjuk Pj Gubernur, Pj Bupati, Dan Pj Wali Kota untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dilantiknya gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, walikota dan/atau wakil walikota definitif.”¹⁰ Juga diatur UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Pasal 201 ayat 9, 10, dan 11 mengatur tentang mekanisme pengisian Pj kepala daerah Gubernur, bupati dan wali kota.¹¹ Merujuk pada penjelasan UU No. 10 tahun 2016 pasal 9 Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda. Dengan demikian penjabat kepala daerah dapat diganti berdasarkan hasil evaluasi dari pejabat yang mengangkatnya baik itu gubernur yang diangkat oleh mendagri atas persetujuan presiden maupun bupati dan walikota yang diangkat oleh gubernur atas persetujuan mendagri.

Sebelumnya MK juga memutus pada putusan No. 55/PUU-XVII/2019 dengan desain pemilu 6 model pemilu. *Pertama*, Pemilihan umum serentak untuk memilih

⁹ Lihat, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 15/PUU-XX/2022 hlm, 53

¹⁰ Lihat, Pasal 2 Peraturan Menteri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.hlm, 4

¹¹ Lihat, Pasal 201 UU N0. 10 Tahun 2016, Tentang Erubahan 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.hlm, 67

anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD. *Kedua*, Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota. *Ketiga*, Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota. *Keempat*, Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota. *Kelima*, Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota. *Keenam*, Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.¹² Sejak Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 bacakan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR belum melakukan perubahan faktual terhadap UU 7/2017 dan UU Pilkada meskipun demikian model yang dipilih dalam pemilu tahun 2024 adalah model dilaksanakan secara serentak pemilu dan pilkada pada setiap tingkatan.

Bahwa dalam perkembangannya MK merombak kembali desain pelaksanaan pemilu serentak yang sebelumnya diputuskan oleh MK menawarkan 6 model pemilu kemudian pada putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 memisahkan pemilu nasional dan lokal menjadi 2 model. Dampak dari pemisahan pemilu lokal dan nasional

¹² Lihat, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.55/PUU-XVII/2019. hlm, 323-324

berimplikasi pada kekosongan jabatan kepala daerah di semua level provinsi, kabupaten dan kota untuk kedua kalinya. Jika di angkat Pj non definitif seluruh wilayah dengan jumlah provinsi 38 provinsi dengan jumlah kota 98 kota dan kabupaten 416. Dalam artian pengisian jabatan Pj kepala daerah semua level gubernur, bupati dan walikota terjadi lagi pada pemilu tahun 2029 seperti halnya penyesuaian keserentakan pemilu sebelumnya pada tahun 2024 yang seharusnya semua kepala daerah berakhir masa jabatannya pada tahun 2029. Putusan MK selain desain memisahkan pemilu lokal dan nasional juga menetapkan jeda waktu 2 tahun atau 2 tahun 6 bulan menjadikan pilkada akan dilaksanakan pada tahun 2031 atau 2032 berimplikasi pada kekosongan kepala daerah pada semua level di tingkat lokal jeda waktu setengah periode inilah menjadi persoalan serius terhadap legitimasi kedaulatan rakyat.

Mengingat sejauh ini belum ada pembahasan perubahan UU 7/2017 dalam menindaklanjuti putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 secara otomatis berimplikasi kekosongan hukum sehingga menjadi payung hukum pada kekosongan kepala daerah di tahun 2029 adalah putusan MK untuk itu perlu dilakukan analisis pada putusan MK No.15/PUU-XX/2022 tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah pada keserentakan pemilu tahun 2024 sebelumnya untuk diterapkan kembali pada pilkada 2031 atau 2032 mengingat pilkada sangat penting guna melegitimasi perolehan kekuasaan atas nama kedaulatan rakyat dalam mendukung mandat elektoral rakyat secara konsisten. Sejatinya pilkada dilaksanakan sebagai cara untuk merawat legitimasi rakyat secara langsung tanpa pemilu rakyat kehilangan hak untuk memilih pemimpin yang dikehendaknya. Sebagaimana dikemukakan oleh Fahmi salah satu instrumen utama untuk mewujudkan kedaulatan rakyat adalah melalui penyelenggaraan pemilu.¹³

¹³ Agung Fakhruzy, "Mendobrak Kedaulatan Rakyat Dalam Sandera Partai Politik," *Jurnal Politikom Indonesiana* 5, No. 1 (Juni 2020): <https://doi.org/10.35706/Jpi.V5i1.3729.hlm>, 26

Konsistensi dalam proses pemilihan sangat penting dalam kerangka demokrasi. Pemilihan memungkinkan warga negara untuk memilih wakil mereka berdasarkan pilihan mereka. Pemilihan yang stabil dapat meningkatkan demokrasi di Indonesia dengan meredamkan konflik seputar kebijakan pemerintah dan memposisikan pemilihan sebagai harapan bagi kemajuan demokrasi.

Menurut penulis ada 3 hal menjadi urgensi dalam penelitian ini *Pertama*, pengaturan desain masa transisi kepala daerah yang konstitusional. *Kedua*, membangun kekuatan elektoral pada tingkat lokal dalam rangka penguatan demokrasi daerah secara substansi. *Ketiga*, desain pelaksanaan pemilu berjenjang menjadi instrumen transisional yang diperlukan guna menyesuaikan perkembangan Putusan Mahkamah Konstitusi dan amanat UUD NRI 1945 teramandemen ke 4 dalam mewujudkan pemilu yang substansi. Berdasarkan berbagai penjelasan masalah yang disebutkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara menyeluruh peraturan yang berkaitan dengan pemilihan pemimpin daerah sementara sebagai akibat dari pemisahan antara pemilihan lokal dan nasional, khususnya bagi mereka yang bertindak sebagai kepala daerah di provinsi, kabupaten, dan kota.

Penelitian ini bertujuan untuk menawarkan saran-saran penting bagi kerangka konstitusional yang dapat meningkatkan legitimasi pemilihan di tingkat daerah sekaligus tetap selaras dengan cita-cita demokrasi. Dalam konteks tersebut penelitian yang berjudul ***“Desain Pengaturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sebagai Implikasi Dari Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional”*** menegaskan tata kelola pemilu yang demokratis baik secara prosedural maupun secara substansial dalam menciptakan pemilu yang ajeg yang memenuhi asas pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas maka masalah dapat dirumuskan :

1. Bagaimana permasalahan yang ditimbulkan akibat dari pengisian jabatan kepala daerah (Pj) pasca Putusan MK No.15/PUU-XX/2022. ?
2. Bagaimana desain pengaturan pengisian jabatan sementara (Pj) kepala daerah di masa yang akan datang pasca Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 sebagai akibat dari pemisahan pemilu lokal dan nasional. ?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah di setiap level provinsi, kabupaten dan kota termasuk perluasan makna secara normatif, serta implikasi terhadap kedaulatan rakyat dalam sistem negara demokrasi di Indonesia.
2. Mengkaji dan menganalisis bagaimana desain ideal pengaturan pengisian jabatan (Pj) kepala daerah sementara di masa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritik

Dengan dilakukan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah terhadap kajian hukum di Indonesia dalam bidang tata negara, khususnya bagaimana desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai implikasi dari pemisahan pemilu lokal dan nasional melalui kajian-kajian normatif dengan fakta-fakta empiris selama pelaksanaan pemilu di Indonesia. Penelitian ini dapat memperkaya literatur pengaturan desain kepala daerah, makna kedaulatan rakyat, sistem negara demokrasi, perlindungan terhadap hak konstitusional dalam kerangka negara hukum, membangun konsep dan rekonstruksi regulasi yang bersifat adil transparan dan akuntabel dalam manajemen organ pemerintahan.

2. Manfaat praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan menjadi referensi acuan pemerintah dalam melakukan perubahan/ rekonstruksi aturan secara prosedural desain formal, khususnya kepada pemangku kewenangan lembaga negara DPR RI sebagai lembaga legislatif membentuk UU dalam rangka perbaikan sistem negara Indonesia yang demokrasi. Diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu mengatasi berbagai kendala terkait pemilu, baik di tingkat nasional maupun lokal, serta penguatan-penguatan nilai-nilai dasar penyelenggaraan pemilu yang demokratis, umum, rahasia, bebas, jujur, dan adil, selain itu dapat menjadi manfaat bagi masyarakat, akademisi, sebagai referensi dalam memahami hak-hak konstitusional pemilu bagi warga negara dalam menciptakan pemilu yang berkualitas dalam mencapai keadilan keberlanjutan pemilu lokal dan nasional.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, isu hukum akan dianalisis dan dibandingkan dengan berbagai publikasi ilmiah serta penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan relevansi dengan penelitian ini. Dengan isu pemilu dan pilkada, pengaturan jabatan kepala daerah sementara Pj putusan-putusan (MK) relevansi dengan pemilu dan pilkada, prinsip-prinsip negara hukum yang demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum terdapat penelitian yang mengkaji secara spesifik desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah dalam perspektif putusan MK No.15/PUU-XX/2022 tentang pengaturan Pj kepala daerah apakah masih relevan untuk dilakukan mengingat pergantian Pj kepala daerah di semua level Provinsi, kabupaten dan kota dengan jumlah yang cukup banyak dilegitimasi yang semulanya kepala daerah dipilih langsung dengan atribusi, lewat administrasi oleh pemerintah pusat dengan perolehan kekuasaan delegasi perombakan secara menyeluruh

di tingkat lokal. Dengan demikian penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian terdahulu namun memiliki perbedaan substansi yang menegaskan orisinalitas karya tulis ilmiah yang ingin dicapai. Berikut beberapa perbandingan terdahulu menjadi perbandingan antara lain :

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, Luthfi Hafidz Rafsanjani dengan judul “*Menata Ulang Sistem Kepemiluan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024: Analisis Ratio Legis Dan Arah Jalan Tengah Menuju Konsolidasi Demokrasi Konstitusional*” Penelitian tersebut hanya berfokus pada dua aspek utama, yaitu pertama, penataan ulang desain sistem pemilihan melalui perubahan norma dalam undang-undang pemilihan, dan kedua, wacana amandemen UUD NRI 1945 sebagai langkah strategis untuk memperbaiki sistem Pemilu secara komprehensif di masa depan.¹⁴

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” penelitian penulis memiliki ruang lingkup yang jauh lebih spesifik sekaligus operasional, karena tidak hanya berhenti pada tataran desain besar (*grand design*) sistem Pemilu, tetapi secara langsung mengkaji implikasi konkret dari pemisahan Pemilu nasional dan lokal, khususnya terhadap kekosongan hukum dalam pengisian jabatan kepala daerah.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Agus Riewanto, M. Zaki Zafran S.R dengan judul penelitian “*Rekayasa Disain Pemilu Nasional Dan Lokal Berintegritas Sesuai Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024*” pendekatannya yang mengkaji korelasi antara putusan MK dan respon DPR dalam upaya memperbaiki struktur hukum pemilu secara demokratis, serta menilai prospek masa depan penyelenggaraan pemilu nasional

¹⁴ Rahmat Muhajir Nugroho, Sobirin Sobirin, Dan Reyhan Gymnastiar, “Judicial Activism Vs. Electoral Justice: The Overlooked Purcell Principle In Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 32, No. 2 (September 2025): <https://doi.org/10.20885/Iustum.Vol32.Iss2.Art5>. hlm, 327,

dan daerah yang terpisah, baik dari sisi substansi maupun kelembagaan dengan demikian apakah DPR akan menindaklanjuti putusan MK atau justru mengabaikan putusan MK yang dinilai merugikan dengan menekankan pada aspek utama pemilu yang berintegritas mengkritisi putusan MK juga terhadap penyelenggara pemilu terjadi secara teknis.¹⁵

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” penelitian penulis secara tegas memfokuskan diri pada aspek yang belum dielaborasi secara mendalam tersebut, yakni merumuskan desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai implikasi langsung dari pemisahan pemilu nasional dan lokal. Penelitian ini tidak berhenti pada tataran evaluasi atau rekomendasi umum perubahan undang-undang, melainkan bergerak pada level operasional-konstitusional dengan mengkaji bagaimana negara harus mengatur cara pengisian jabatan kepala daerah secara menyeluruh di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota guna menghindari *legal vacuum*, menjaga kesinambungan pemerintahan, serta menjamin stabilitas politik daerah.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Ari Fatullah, M. Maghfur Agung, Rahmah Meladiah berjudul “*Implikasi Konstitusional dan Sistemik: Analisis Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Pilkada*” Penelitian tersebut lebih memfokuskan pada analisis dampak konstitusional dan sistemik dari Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024, khususnya terkait kebutuhan revisi undang-undang secara komprehensif guna menghindari kekosongan hukum dan krisis legitimasi demokrasi. Selain itu, penelitian tersebut juga menyoroti pentingnya

¹⁵ Agus Riewanto, *Rekayasa Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Berintegritas Sesuai Putusan MK No.135/PUU- XXII/2024*, ” *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 3.1 (2025): 37-50.,hlm, 44.

peran lembaga legislatif dan penyelenggara pemilu dalam menjembatani antara norma konstitusi dan kebutuhan sistem pemilihan yang lebih efektif dan efisien.¹⁶

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” Sementara itu, penelitian penulis bergerak lebih spesifik, mendalam, dan operasional, dengan mengkaji secara langsung implikasi normatif dari Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 yang dikaitkan dengan Putusan MK No.15/PUU/XX/2022, khususnya dalam konteks desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah di seluruh level pemerintahan (provinsi, kabupaten, dan kota). Penelitian ini secara eksplisit menjawab problem ketidaksinkronan masa jabatan pasca pemisahan pemilu yang berpotensi menimbulkan *legal vacuum*, krisis legitimasi, dan instabilitas pemerintahan daerah.

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Duke Arie Widagdo, Erman I. Rahim, Muhammad Iqbal Mustapa dengan judul “*Arah Baru Penataan Pemilu Dan Pilkada Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 124/PUU-XXII/2025*” Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi No.124/PUU-XXIII/2025 memperkuat peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga demokrasi konstitusional sekaligus memberikan pendekatan baru kepada pembuat undang-undang dalam menyusun aturan pemilu. Dari perspektif normatif, putusan ini memiliki implikasi terkait penyederhanaan dan penetapan pedoman yang lebih seragam, sementara dari sudut pandang politik, putusan ini membuka peluang bagi sistem pemilu yang lebih inklusif, adil, dan proporsional. Penelitian ini mengoreksi penataan pemilu

¹⁶ Rahmah Meladia Fatullah, Ahmad Ari, M. Maghfur Agung, dan Implikasi Konstitusional dan Sistemik: Analisis Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Pilkada. *elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 3, No. 1 (2025) <https://doi.org/10.19109/elqonun.v3i1.30988>: hlm, 45.

yang sebelumnya dilakukan secara serentak yang dinilai tidak efektif pada pemilu tingkat lokal.¹⁷

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” Penelitian dalam dokumen tersebut bersifat evaluasi terhadap sistem pemilu secara umum (pencalonan dan keserentakan), sedangkan penelitian penulis bersifat spesifik dan kritis terhadap manajemen transisi kekuasaan (pengangkatan Pj) serta menantang efektivitas pemenuhan lembaga konstitusional legislatif terhadap yurisprudensi MK. Pada konteks Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 juga putusan sebelumnya pada putusan MK No. 15/PUU-XX/2022 tentang desain pengisian Pj kepala daerah apakah masih relevan untuk diterapkan di pemilu yang akan datang mengingat pemilu sebelumnya tahun 2024 sebanyak 270 Pejabat sementara kepala daerah diangkat.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Adrian Faridh dengan judul “*Pemilu Dan Pilkada Dalam Kejutan Regulasi: Pasca Putusan MK No. 90/PUU-XXII/2023 Dan Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024*” Melalui analisis terhadap Putusan MK dan regulasi Setelah menelaah ketentuan terbaru yang diberlakukan menjelang pemilihan umum dan pemilihan daerah, kami menyadari bahwa penyesuaian terhadap pedoman tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan yang berpotensi mengganggu jalannya proses pemilihan.¹⁸ Penelitian ini menekankan pada limitatif waktu setelah Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 sehingga perubahan sangat mengejutkan yang berubah begitu cepat sehingga penataan dilapangan tidak sesuai dengan yang bersifat normatif.

¹⁷ Widagdo, Adipati Arie, Erman I. Rahim, dan Muhammad Iqbal Mustapa. "Arah Baru Penataan Pemilu Dan Pilkada Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 124/PUU-XXIII/2025." *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara* 3.1 (2025): 93-106.hlm, 93.

¹⁸ Widagdo, Rahim, Dan Mustapa, *Pemilu dan Pilkada Dalam Kejutan Regulasi: Pasca Putusan Mk Nomor 90/PUU-XXI/2023 Dan Putusan Mk Nomor 60/PUU-XXII/2024*.hlm, 6.

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” memiliki ruang lingkup yang luas dibandingkan penelitian sebelumnya yang hanya berfokus objek putusan MK masih dapat dipertahankan untuk pelaksanaan pemilu di akan datang penelitian penulis adalah menganalisis pada konteks Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 juga putusan sebelumnya pada putusan MK No. 15/PUU-XX/2022 tentang desain pengisian Pj kepala daerah.

Keenam, penelitian yang dilakukan oleh Sirajuddin, Febriansyah Ramadhan, Ilham Dwi Rafiqi dengan judul penelitian “*Urgensi Pemisahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Nasional dan Lokal*” hasil penelitian menunjukkan bahwa. Untuk mengatasi permasalahan pemilu serentak pemisahan pemilu di masa depan dianggap menjadi pilihan yang ideal.¹⁹ Hasil dari evaluasi pelaksanaan pemilu tahun 2019 yang dinilai tidak efektif dalam pelaksanaannya sehingga perlu ada pemisahan pemilu untuk memperkuat sistem demokrasi dari banyak permasalahan yang terjadi mulai dari kelelahan penyelenggara pemilu dan kebingungan bagi para pemilih.

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” memiliki ruang lingkup yang luas terutama soal pengangkatan Pj kepala daerah di setiap level gubernur, kabupaten dan kota dengan adanya pemisahan pemilu tentu akan berimplikasi pada pengaturan masa jabatan kepala daerah sekitar 2 tahun atau 2 tahun 6 bulan waktu setengah dari periodisasi tentu menjadi persoalan pada legitimasi rakyat secara elektoral tentang status Pj kepala daerah terlepas dari itu perombakan terhadap pemilu ini bukan hanya kali ini terjadi tapi sebelumnya juga terjadi tahun 2024 yang mana kepala daerah fokus

¹⁹ Sirajuddin Sirajuddin, Febriansyah Ramadhan, Dan Ilham Dwi Rafiqi, “Urgensi Pemisahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Nasional dan Lokal,” *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, No. 2 (Desember 2021):, <https://doi.org/10.24090/Volksgeist.V4i2.5224>. hlm, 246

penelitian penulis pada objek interpretasi MK lebih tepatnya pada putusan MK No. 15/PUU-XX/2024 tentang pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah.

Ketujuh, penelitian yang dilakukan oleh Sri Asriana Al Maida, Rosmini, Ine Ventyrina dengan judul penelitian “*Pemisahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tingkat Nasional Dan Daerah*”. Hasil studi tersebut menjelaskan konsekuensi hukum dari ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilu secara bersamaan pada tahun 2019, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014, di mana Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pemilihan presiden dan parlemen pada tahun 2019 harus diselenggarakan secara bersamaan.²⁰ Pola desain hukum pemisahan pemilihan umum secara serentak tingkat nasional dan daerah ditinjau dari Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU- XI/2013 tidak sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 karena dinilai lemahnya posisi pemerintahan pusat juga pemilu serentak juga tidak terkonsentrasi pada pemerintahan daerah sehingga menimbulkan tidak efektif.

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” memiliki ruang lingkup yang luas dibandingkan penelitian sebelumnya yang hanya berfokus pada perspektif terutama berfokus pada peran MK melakukan interpretasi MK ingin mengangas pemilu yang berkualitas terutama soal fokus pada kualitas demokrasi lewat pemilu jika pemilihan di tingkat lokal terseleksi secara maksimal pada calon kepala daerah, penelitian ini bagaimana sistem desain dalam mengisi kekosongan kepala daerah di era transisi menuju pemisahan pemilu lokal dan nasional harus diatur secara konstitusional.

²⁰ Sri Asriana, Rosmini, Dan Ine Ventyrina, “Pemisahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tingkat Nasional Dan Daerah,” *Risalah Hukum* 18, No. 1 (Juni 2022): <https://doi.org/10.30872/Risalah.V18i1.586>. hlm, 32,

Kedelapan, Ali Masykur Fathurrahman , Sekhar Chandra Pawana , Kamal Fahmi Kurnia yang berjudul “*Gagasan Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional: Evaluasi Dan Dekonstruksi Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019 Di Indonesia*” hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat problem yakni ketidakcocokan pendataan DPT, kekacauan pada tahap distribusi logistik dan banyaknya petugas KPPS yang sakit dan/atau meninggal pada saat bertugas mengiringi persiapan dan pelaksanaan pemilu serentak 2019.²¹ Berdasarkan hasil refleksi yang dilakukan terhadap implementasi kebijakan pemilu serentak 2019, pemilu serentak sudah sesuai original intent UUD 1945. Dianggap bertentangan dengan pemilu UU No. 7 tahun 2017 belum mencerminkan pelaksanaan kebijakan yang memuaskan.

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” memiliki ruang lingkup yang luas terutama soal pengangkatan Pj kepala daerah di setiap level gubernur, kabupaten dan kota dengan adanya pemisahan pemilu tentu akan berimplikasi kekosongan jabatan kepada daerah 2 tahun atau 2 tahun 6 bulan yang menjadi persoalannya adalah implikasi terhadap legitimasi kepentingan pemerintahan perlu dipahami penguatan gagasan pemilu bukan soal pemisahan pemilu lokal dan nasional akan tetapi pada konteks pelaksanaan pemilu lembaga independen pemilu KPU dan Bawaslu maka bisa di dipastikan akan menghasilkan pemerintahan yang tidak pro rakyat meskipun kita mencoba memperbaiki lewat pemisahan pemilu.

Kesembilan, penelitian yang dilakukan oleh Eka Pala Suryana, Adhitya Widya kartika, Abdullah Fikri dengan judul penelitian “*Kajian Politik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024 Tentang Pemisahan Pemilihan Umum*

²¹ ali Masykur Fathurrahman, Sekhar Chandra Pawana, Dan Kamal Fahmi Kurnia, “Gagasan Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional : Evaluasi Dan Dekonstruksi Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019 Di Indonesia,” *Viva Themis Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (Januari 2023): 113–34, <https://doi.org/10.24967/vt.v6i1.2081.hlm>, 130

Nasional dan Lokal” hasil penelitian menunjukkan.²² MK berpendapat bahwa Pemilu serentak yang dilaksanakan sebelumnya telah membebani kerja yang maksimal bagi penyelenggara pemilu, tenggelamnya isu pembangunan lokal karena dominasi isu nasional, pragmatisme partai politik, kejenuhan pemilih yang mengakibatkan turunya kualitas kedaulatan rakyat, dan kelelahan institusional yang mengakibatkan adanya korban jiwa. Lewat putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 dapat membawa pengaturan untuk pemilu kedepan jika tidak ditindaklanjuti oleh DPR sebagai lembaga pembentuk UU maka akan terjadi kevakuman hukum akibat dari putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 melakukan interpretasi terhadap pemisahan pemilu lokal dan nasional.

Penelitian penulis “Desain Pengaturan Pengangkatan Kepala Daerah Sebagai Implikasi Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional” memiliki ruang lingkup yang luas terutama soal pengangkatan Pj kepala daerah di setiap level gubernur, kabupaten dan kota dengan adanya pemisahan pemilu lokal menimbulkan krisis legitimasi elektoral di tingkat lokal, sejalan dengan pengaturan penjabat kepala daerah diangkat secara administrasi oleh pemerintah pusat.

Kesepuluh, penelitian yang dilakukan oleh Gusti Rizky Dwi Saputra dengan judul penelitian “*Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Dalam Rekonstruksi Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Di Indonesia*” hasil penelitian menunjukkan hasil kajian menunjukkan bahwa MK tidak hanya mendasarkan pertimbangannya pada aspek normatif tetapi juga mengintegrasikan pertimbangan filosofis dan sosiologis. Secara sosiologis, penyelenggaraan pemilu lima kotak

²² Eka Pala Suryana, Adhitya Widya Kartika, dan Abdullah Fikri, “Kajian Politik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Tentang Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Lokal,” *Legalita* 7, no. 2 (Desember 2025): 221–40, <https://doi.org/10.47637/legalita.v7i2.2094.hlm>, 10

memperlihatkan beban yang berlebihan bagi penyelenggara dan pemilih sehingga mendorong perlunya desain pemilu yang lebih manusiawi dan efisien.²³

Penelitian sebelumnya lebih menitik beratkan pada implikasi konstitusional pengisian masa jabatan kepala daerah sementara “desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai implikasi pemisahan pemilu lokal dan nasional” dan sistemik dari pemisahan pemilu terutama dari sudut pandang dampaknya terhadap keuangan negara, perubahan dinamika politik di tingkat lokal dan nasional, serta kesiapan tenaga kerja, penelitian ini berfokus pada analisis yang lebih mendalam. Penulis menelaah secara mendalam kerangka putusan Mahkamah Konstitusi. No. 135/PUU-XXII/2024 dan Putusan No. 15/PUU-XX/2022, dengan menawarkan gagasan mengenai desain pengaturan pengangkatan kepala daerah pada setiap tingkatan pemerintahan, yaitu provinsi, kabupaten, dan kota.

No.	Nama	Judul & tahun	Unsur perbedaan
1.	Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, Luthfi Hafidz Rafsanjani	Menata Ulang Sistem Kepemiluan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024: Analisis Ratio Legis Dan Arah Jalan Tengah Menuju Konsolidasi Demokrasi Konstitusional (2025)	Penelitian ini lebih menekankan pada desain pengaturan pemilu melalui penataan UU pemilu dan wacana amandemen UUD 1945 ke 5. Sedangkan penelitian penulis menganalisis desain pemisahan pemilu berimplikasi pada kekosongan masa jabatan kepala daerah di semua level studinya putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024.
2.	Agus Riewanto1, M. Zaki Zafran S.R	Rekayasa Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Berintegritas Sesuai Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 (2025)	Menekankan pada kajian terhadap respon DPR atas Putusan MK dalam upaya memperbaiki pemilu nasional dan daerah prosedural dan substansi.

²³ Gusti Rizky Dwi Saputra, *Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Dalam Rekonstruksi Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Di Indonesia, Jurnal Media Akademik (JMA)* 3.12.2025.hlm, 10

No.	Nama	Judul & tahun	Unsur perbedaan
			Sedangkan penelitian penulis fokus kajian putusan-putusan MK dan desain pengisian jabatan kepala daerah di semua tingkat di daerah.
3.	Ahmad Ari Fatullah, M. Maghfur Agung , Rahmah Meladiah	Implikasi Konstitusional dan Sistemik: Analisis Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Pilkada (2025)	Dalam menindak lanjuti putusan MK No. 13/PUU-XXII/2024 lembaga pembentuk UU agar segera melakukan revisi terhadap UU pemilu No.7 tahun 2017 agar tidak terjadi kekosongan hukum. Sedangkan penelitian penulis fokus pada putusan MK No. 15/PUU-XX/2022 berimplikasi terhadap kekosongan kepala daerah yang dapat merusak mandat elektoral rakyat.
4.	Duke Arie Widagdo, Erman I. Rahim, Muhammad Iqbal Mustapa	Arah Baru Penataan Pemilu Dan Pilkada Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 124/PUU-XXIII/2025 (2025)	Penelitian ini berfokus pada: Dari sudut pandang normatif, putusan ini berdampak pada penyederhanaan serta definisi yang lebih jelas mengenai peraturan-peraturan tersebut, sementara dari sudut pandang politik, putusan ini meletakkan landasan bagi sistem pemilu yang lebih komprehensif, adil, dan seimbang. Sedangkan penelitian penulis kekosongan penjabat kepala daerah terjadi jika pilkada ditunda, persoalannya adalah legitimasi elektoral lokal melemah jika dibandingkan dengan pemilu 2024 hanya 270 saja.
5.	Adrian Faridh	Pemilu Dan Pilkada Dalam Kejutan Regulasi: Pasca Putusan Mk Nomor 90/PUU-XXI/2023 Dan Putusan MK Nomor	Penelitian ini menghasilkan tindak lanjut putusan MK jika tidak dilakukan perubahan terhadap regulasi menjelang pemilu., pilkada

No.	Nama	Judul & tahun	Unsur perbedaan
		60/PUU-XXII/2024 (2024)	maka dapat berpotensi terhadap ketidakpastian hukum yang akan mengganggu proses pemilu. Sedangkan penelitian penulis menganalisis pada konteks Putusan MK 135/PUU-XII/2024 pengisian Pj kepala daerah apakah relevan untuk diterapkan di pemilu yang akan datang mengingat pemilu sebelumnya tahun 2024 sebanyak 270 Pj kepala daerah diangkat.
6.	Sirajuddin, Febriansyah Ramadhan, Ilham Dwi Rafiqi	Urgensi Pemisahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Nasional dan Lokal (2021)	Dengan terpisah pemilu lebih demokratis,dalam upaya mengevaluasi terhadap pemilu pada tahun 2019. Sedangkan penelitian penulis penekan pada keberlakuan putusan MK yang berimplikasi pada kekosongan penjabat kepala daerah jika dilakukan pemisahan pemilu dan pilkada.
7.	Sri Asriana Al Maida, Rosmini, Ine Ventyrina	Pemisahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tingkat Nasional Dan Daerah (2022)	hasil penelitian menunjukan dapat yuridis atas penyelenggara keserentakan pemilu 2024 melalui, berimplikasi pada lemahnya pengawasan pusat dan daerah karena dilakukan pemilu secara serentak.
8.	Ali Masykur Fathurrahman1, Sekhar Chandra Pawana2, Kamal Fahmi Kurnia	Gagasan Pemisahan Pemilu Lokal Dan Nasional: Evaluasi Dan Dekonstruksi Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019 Di Indonesia (2023)	Persoalan pemilu menimbulkan berbagai persoalan, mulai dari proses pemberkasan, distribusi logis dan mengakibatkan kelelahan pada petugas, Sedangkan penelitian penulis kekosongan jabatan kepala daerah juga implikasi desain ideal pengisian jabatan kepala daerah di masa yang akan datang.

No.	Nama	Judul & tahun	Unsur perbedaan
9.	Eka Pala Suryana, Adhitya Widya kartika, Abdullah Fikri	Kajian Politik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Tentang Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Lokal (2025)	Lebih menekankan pada beban kerja penyelenggara dan tidak terkonsentrasi terhadap isu lokal akibatnya pembangunan di tingkat lokal terhambat, sedangkan penulis bagaimana pengaturan prospek mengisi jabatan masing-masing kepala daerah atas pemisahan pemilu lokal dan nasional.
10.	Gusti Rizky Dwi Saputra	Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Dalam Rekontruksi Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Di Indonesia (2025)	Dasar pertimbangan putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 tidak hanya pada soal normatif tapi juga sosiologis sebagai upaya mendorong pemilu yang efisien. Sedangkan penelitian penulis lebih luas pembahasannya mengacu pada normatif juga terhadap putusan MK sebelumnya No. 15/PUU-XX/2022 desain pengangkatan kepala daerah karena transisi pemilu yang serentak.

F. Kerangka Teori

Dalam berbagai literatur, penggunaan istilah teori oleh para ahli menggambarkan kerangka berpikir yang sistematis dan logis untuk menganalisis suatu permasalahan hukum. Berdasarkan kajian penulis, ada 2 teori sebagai kerangka teori yang dapat dijadikan kerangka analisis dalam menelaah desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai implikasi dari pemisahan pemilu lokal dan nasional.

1. Teori Demokrasi

Jika menelusuri kembali sejarah demokrasi pertama kali di Yunani Kuno sekitar abad ke 6- 3 SM tepatnya di Athena disinilah demokrasi mulai dikenal

pertama kali lahir dari proses perdebatan kekuasaan kaum bangsawan dan rakyat biasa dengan kesenjangan. Sehingga lahir sebuah revolusi menggulingkan pemerintahan bangsawan. Demokrasi Athena tidak sepenuhnya sempurna yang bisa memiliki hak pilih hanyalah pria perempuan dan anak-anak tidak memiliki hak suara saat itu juga budak pria tidak memiliki hak pilih singkatnya hanyalah pria yang merdeka proses menyampaikan aspirasi dengan bersuara.²⁴ Seperti yang di dikemukakan oleh Abraham Lincoln lewat pidatonya di Amerika “*Demokrasi Adalah Pemerintahan Rakyat*”. Meskipun demokrasi sebelumnya sudah ada namun tidak sempurna bahkan mengalami degradasi oleh raja-raja menganut demokrasi absolut lewat lincoln seakan membangun kembali kebebasan rakyat sejak saat itu sampai sekarang perannya begitu besar dalam memperkuat gagasan demokrasi bahkan dikatakan sebagai penggagas pertama nilai demokrasi.²⁵

Gagasan ini kembali diingat dan dikembangkan tentang demokrasi memilih hakikat kekuasaan rakyat bersifat absolute untuk memilih pemimpin sebagai keterwakilan dari suatu negara. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Joseph A. Schmitter, demokrasi ialah suatu agenda institusi dalam mewujudkan keputusan politik dimana individu dapat mengambil keputusan kompetitif atas nama rakyat.²⁶ Kedaulatan rakyat menjadi konsep dasar pembentukan prinsip demokrasi berbagai perspektif memberikan pandangan tentang demokrasi meskipun demikian dapat dimengerti sebagai keterlibatan rakyat dalam mengambil keputusan lebih besar dibandingkan dengan pemerintah yang diutus sebagai perwakilan rakyat

²⁴ Sejarah Demokrasi - Gimana Sih Demokrasi Athena Zaman Yunani Kuno?, Zenius Blog - Tempatmu Menjelajahi Dunia Ilmu Pengetahuan, 10 Maret 2022, <https://www.zenius.net/blog/sejarah-demokrasi-athena-yunani-kuno/>.

²⁵ A. Faidi S.Hum, *Abraham Lincoln: Bapak Demokrasi Sepanjang Masa* (Ircisod, 2014), hlm, 5.

²⁶ Bella Ayu Anzalia Dkk., “Analisis Konsep Kekuasaan Dalam Teori Politik Dan Demokrasi,” *Mimbar Administrasi Fisip Untag Semarang* 20, No. 2 (November 2023): <https://doi.org/10.56444/Mia.V20i2.1217>. hlm, 413,

seperti yang disampaikan oleh Lincoln. Di Indonesia sendiri gagasan demokrasi tidak terlepas dari peran tokoh revolusi *founding father* seperti Mohammad Hatta dan Soetan Sjahrir mereka adalah para pelajar yang bergaul di luar negeri saat itu yang kemudian membawa gagasan demokrasi ke bangsa Indonesia karena terinspirasi dari bangsa eropa sejak abad ke 20 saat itu Indonesia masih dalam negara jajahan.²⁷ Setelah Indonesia merdeka 17 Agustus 1945 sistem demokrasi disepakati oleh para pejuang kemerdekaan dengan berkembang menjadi demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, Reformasi-Sampai Perjalanan demokrasi Indonesia sejauh ini terbilang cukup panjang, dan hingga saat ini upaya terus dilakukan untuk mengembangkan model yang stabil guna mewujudkan demokrasi di Indonesia.

Dalam hal ini MK juga berperan aktif mengawal perkembangan demokrasi di Indonesia dengan mengeluarkan putusan-putusan yang dinilai perbaikan sistem demokrasi di Indonesia oleh karena demikian terdapat putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 memisahkan pemilu lokal dan nasional yang semulanya selama 2 dekade terakhir Indonesia melaksanakan pemilu secara serentak sehingga menimbulkan persoalan pada pengisian jabatan kepala daerah dalam masa transisi menjadi kosong. Dengan adanya putusan MK di atas seharusnya memberikan perlindungan terhadap pemilu lokal, dengan begitu hukum hadir untuk publik tidak semata-mata untuk beberapa kelompok yang berkepentingan.²⁸ Oleh karena itu, perlu untuk menyusun sebuah konstitusi yang tidak hanya sekedar memenuhi

²⁷ KPU Papuapegunungan - Sejarah Demokrasi Di Indonesia: Dari Orde Lama Ke Era Modern, KPU Papuapegunungan - Sejarah Demokrasi Di Indonesia: Dari Orde Lama Ke Era Modern, 28 Oktober 2025, https://Papuapegunungan.Kpu.Go.Id/Blog/Read/1594_Sejarah-Demokrasi-Di-Indonesia-Dari-Orde-Lama-Ke-Era-Modern.

²⁸ Arif Wijaya, "Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* 4, No. 01 (April 2014):, <https://doi.org/10.15642/Ad.2014.4.01.136-158>. hlm, 148

persyaratan hukum secara formal, tetapi juga menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dasar, terutama terkait pemilihan umum daerah untuk mengisi jabatan kepala daerah di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota.

2. Teori Pengisian Jabatan Politik

Pejabat Sementara selanjutnya disebut (Pj) adalah seorang individu yang dipilih untuk menggantikan kepala daerah sementara waktu untuk menjamin keberlanjutan pemerintahan. Ada tiga cara untuk mengisi suatu jabatan. *Pertama*, melalui pemilihan oleh warga negara. *Kedua*, penunjukan dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. *Ketiga*, pemilihan dapat dilakukan oleh badan perwakilan parlemen.²⁹ Menurut Ridwan terhadap belum ada pengaturan urusan pemerintahan (*leemten in het recht*), Karena hal ini harus diatur oleh pemerintah, pihak berwenang memanfaatkan kekuasaan pengambilan keputusan mereka dalam rangka pelayanan publik disebut diskresi.³⁰ Menurut Soemantri Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) ialah salah satu bagian terpenting dalam penyelenggaraan negara.³¹ Sedangkan Menurut Assyayuti penunjukan kepala daerah secara administrasi dapat menciptakan resiko yang mana pemerintah daerah kehilangan sifat otonomnya dan berubah menjadi sekadar perpanjangan tangan administratif dari pemerintah pusat, yang pada gilirannya mengabaikan hak politik warga lokal.³²

²⁹ Syafri Hariansah Dan Anna Erliyana, "Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil Dan Perancis," *Palar | Pakuan Law Review* 4, No. 2 (Juli 2018):, <https://doi.org/10.33751/V4i2.886>. hlm, 335

³⁰ Adam Setiawan Dan Nehru Asyikin, "Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 32, No. 1 (Februari 2020):, <https://doi.org/10.22146/Jmh.48017>. hlm, 75

³¹ Rahma Aulia Dan Fifiana Wisnaeni, "Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia(Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan)," *Masalah-Masalah Hukum* 47, No. 3 (Juli 2018): , <https://doi.org/10.14710/Mmh.47.3.2018.298-316>. hlm, 302

³² Putri Zein Handayani Dan Ernawati, "Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat: Penelitian," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, No. 3 (Januari 2026): 16983, <https://doi.org/10.31004/Jerkin.V4i3.hlm,4866>.

Oleh karena itu perpanjangan jabatan kepala daerah jauh lebih efektif dan efisien dibandingkan pengangkatan Pj oleh pemerintah pusat terkesan pemerintahan dekonsentrasi.³³ Pemerintahan daerah yang non definitif juga dapat membawa dampak serius terhadap tindakan-tindakan khusus dalam penjabat yang dibatasi yang hanya dapat dilakukan oleh pejabat definitif juga menjadi kekhawatiran seperti yang dikemukakan oleh Respationo jangan sampai pengangkatan Pj bernuansa politik yang bagian dari perpanjangan tangan pemerintahan pusat.³⁴ Penunjukan penjabat kepala daerah secara langsung berupa keputusan politik pemerintah pusat bukan hasil pilihan rakyat penunjukan Pj lewat administrasi membawa dampak politik sentralistik yang merusak sistem desentralisasi di tingkat lokal. Atau justru pengangkatan Pj di tingkat lokal masih dapat dalam pemaknaan demokratis.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Menurut Peter Mahmud marzuki, penelitian hukum normatif suatu cara dalam menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin untuk menjawab permasalahan hukum.³⁵ Penelitian hukum normatif berfokus desain pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah implikasi dari pemisahan pemilu lokal dan nasional. Menggunakan peraturan perundang-undangan, putusan-putusan juga doktrin dan prinsip-prinsip hukum terkait dengan desain

³³ Halimah Humayrah Tuanaya, "Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region Of Region Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/PUU-XIX/2021 April 20, 2021," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, No. 2 (Agustus 2022): <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V11i2.928>. hlm, 240,

³⁴ Utama, Dendy Derajat, Didik Suhariyanto, dan Puguh Aji Hari Setiawan. "Politik Hukum Mengisi Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah." *Inovatif: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial* 3.4 (2023): 7203-7218. hlm, 11.

³⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020).hlm, 47

pengangkatan pejabat kepala daerah pasca putusan MK No.135/PUU-XXII/2024.

2. Fokus penelitian

Fokus penelitian ini secara spesifik mengkaji putusan MK No.135/PUU-XXII/2024. Bagaimana pengaturan ideal pada sistem pengangkatan pejabat kepala daerah konstitusional, penelitian ini juga menelaah kembali putusan MK sebelumnya No. 15/PUU-XX/2022 tentang pengangkatan pejabat kepala daerah di masa transisi sebelumnya tahun pemilu 2024 sebanyak 270 kepala daerah diangkat guna penyesuaian pemilu tahun 2024 apakah penyesuaian pemilu tahun 2029 masih relevan pengangkatan Pj kepala daerah mengingat cukup banyak di setiap level provinsi, kabupaten dan kota seluruh Indonesia. Selain itu juga akan mengidentifikasi masalah yuridis penetapan/pelantikan pejabat kepala daerah selama 2 tahun sampai 2 tahun 6 bulan. Penelitian ini juga akan merumuskan strategis desain pengaturan ideal pengangkatan kepala daerah di era transisi dalam meningkatkan kepastian hukum pengangkatan kepala daerah yang transparan dan akuntabel.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi sesuai dengan isu yang dibahas.

- a. Pendekatan kasus (*case approach*) menelaah kasus-kasus sesuai dengan isu pemilu yang telah menjadi putusan-putusan yang berkekuatan hukum tetap.

- b. Pendekatan konseptual (*comparative approach*) pendekatan ini berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.³⁶

4. Bahan Hukum dan Data

Penelitian ini menghimpun berbagai jenis dan sumber bahan hukum serta data yang diperlukan sebagai landasan analisis.

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer memiliki sifat otoritatif atau memiliki otoritas, seperti perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, atau risalah resmi dalam pembentukan perundang-undangan.³⁷ Mengikat sebagai rujukan utama, berfungsi sebagai rujukan dalam penelitian ini :

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 teramandemen ke 4 tahun 2002.
2. Undang-undang No. 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
3. Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
4. Undang-Undang No. 10 tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
5. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004.

³⁶ *Ibid* hlm, 57.

³⁷ M. Lutfi Rizal Farid, "Non competition Clause: Pembatasan Pindah Pekerjaan Terhadap Pekerja/Buruh Perspektif Hak Asasi Ekonomi," *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 2, No. 2 (Desember 2023): <https://doi.org/10.30762/Vjhtn.V2i2.279>. hlm,151

6. Undang-Undang No. 22 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota.
8. Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019 Tentang Pemilu Serentak 5 Kotak.
9. Putusan MK No.15/PUU-XX/2022 Tentang Pengangkatan Pj Kepala Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai langkah atau pendukung bahan hukum primer dalam menganalisis bahan hukum primer:

1. Buku, jurnal artikel ilmiah penelitian terdahulu mengenai pengangkatan pejabat kepala daerah.
2. Publikasi resmi pemerintah terkait dengan pengangkatan pejabat kepala daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota.
3. Doktrin atau opini para ahli hukum yang relevan dengan pengangkatan kepala daerah.

5. Studi Kepustakaan (Dokumentasi)

Menghimpun bahan hukum dilakukan dengan menelaah dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur akademik, dan doktrin hukum. Tujuannya adalah untuk membangun kerangka teori, mengidentifikasi norma hukum yang berlaku, serta memperoleh data yang mendukung analisis normatif.

6. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Data

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan melalui penelusuran, pengelompokan, dan pengorganisasian sumber-sumber hukum primer, sekunder, dan tersier yang penting dan relevan bagi topik penelitian. Bahan hukum primer diperoleh melalui analisis undang-undang, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan umum, pemerintahan daerah, pengangkatan walikota, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Sumber hukum sekunder dikumpulkan dari literatur, jurnal ilmiah, hasil penelitian, publikasi akademis, dan pernyataan para ahli yang membahas isu-isu terkait. Terakhir, sumber hukum tersier merupakan bahan hukum tambahan yang bersumber dari ensiklopedia hukum, buku referensi, media, dan berbagai dokumen rujukan lainnya, yang berfungsi untuk memberikan penjelasan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan sekunder.

7. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum dan Data

Setelah seluruh bahan hukum dan data terkumpul, langkah selanjutnya adalah pengolahan dan analisis.

a. Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum diklasifikasikan dan disistematiskan berdasarkan kategori yang relevan dengan rumusan masalah dan kerangka teori, seperti regulasi pemilu, pengangkatan kepala daerah, doktrin hukum.

b. Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan secara kualitatif normatif, meliputi:

- 1) Analisis Normatif: Menelaah bahan hukum primer dan sekunder untuk memahami prinsip-prinsip demokrasi, pelaksanaan pemilu dan pemilukada.

- 2) Sintesis Analisis: Menyimpulkan strategis desain pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah di masing-masing daerah dilakukan dengan cara melaksanakan pemilu sela sebagai langkah yang paling konstitusional dalam menerapkan prinsip demokrasi dan hukum di Indonesia, agar rakyat tetap berdaya dalam pemilu lokal dengan dilaksanakan pemilu serentak dengan pemilihan langsung oleh rakyat.

c. Data

Data dalam permasalahan pemilu adalah kumpulan fakta dan informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dokumen resmi, maupun hasil penelitian lapangan, yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan analisis terhadap berbagai persoalan hukum dan ketatanegaraan di bidang pemilihan.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara mudah agar lebih terarah, jelas, dan terstruktur maka penyusunan tesis ini menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab Pertama, memuat latar *Belakang Masalah Penelitian* konsep demokrasi, sejarah dan gagasan demokrasi prinsip demokrasi diterapkan di Indonesia perkembangan demokrasi sekarang. *Tujuan Dan Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teori* sebagai pisau analisis, selain itu *Metode Penelitian*

sebagai kaidah penulisan karya ilmiah, dan ketentuan akhir *Sistematika Penulisan*, sebagai kerangka penulisan agar penulisan dapat tersusun secara konstruktif.

Bab Kedua, penulis akan menguraikan mengenai *Tinjauan Umum* terkait batasan kajian dalam karya tulis ilmiah yang termasuk uraian dalam kedudukan hukum literatur hukum, doktrin, teori hukum, dan konsep pengangkatan pejabat kepala daerah yang relevan. Bab ini mencakup pembahasan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah yang menjadi fokus analisis normatif.

Bab Ketiga, berisi penulis akan menguraikan hasil penelitian juga mencakup identifikasi hambatan hukum serta pelaksanaan implementasi dari regulasi pemilu yang mendukung desain pengaturan pengangkatan kepala daerah analisis dilakukan secara normatif-kritis.

Bab Keempat, memuat kesimpulan yang menjadi jawaban atas rumusan masalah, menegaskan aspek desain pengangkatan kepala daerah di masa transisi sebagai era kebijakan baru dalam merumuskan pengaturan pemilu yang akan datang. Bab ini menekankan implikasi pemisahan pemilu dan pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah dalam mendorong sistem pemilu secara prosedural untuk mencapai demokrasi substansi.

BAB II

DEMOKRASI DAN MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEMENTARA (Pj)

A. Konsep Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Demokrasi dan kedaulatan rakyat adalah dua unsur yang bersamaan lahir dari suatu negara demokrasi pasti di dalam konstitusinya menyebut rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara tersebut. Sekilas sejarah konsep demokrasi tentu berakar dari peradaban dialektika dan perjuangan yang cukup panjang dalam menggagas demokrasi, sejak awal di Athena yang memiliki kebiasaan persamaan dan gotong royong menghargai perbedaan pendapat, saat perasaan itu muncul menyadari bahwa pemerintahan rakyat yang kita gaungkan sekarang *Demos & Cratos* merupakan titik awal kepercayaan rakyat terhadap sistem demokrasi karena saat itu rakyat Athena lebih tertib dan menghormati sesama sehingga demokrasi berkembang cukup cepat.

Sejak saat itu sikap individual dikesampingkan guna mencapai kepentingan bersama karena salah satu tujuan terbentuknya negara kota yang dikenal dengan Polis saat itu hanya untuk menghasilkan kebaikan bersama dimana kaum lemah dan perempuan di lindungi di angkat derajatnya sebagaimana kaum bangsawan di hormati. Negara Polis itu setiap orang dan pemerintahan bergabung dalam penyelenggaraan negara dalam mencapai tujuan bernegara yang dilaksanakan melalui musyawarah (*ecclesia*), negara.³⁸ Sedangkan menurut Dahl, demokrasi tidak hanya partisipasi melainkan pelaksanaan kebijakan pemerintah serta efektifitas kebijakan.³⁹ Selain itu ide demokrasi memberikan kemerdekaan terhadap individu untuk mengembangkan

³⁸ Irawan, Benny Bambang. "Perkembangan demokrasi di negara Indonesia." *Jurnal ilmiah hukum dan dinamika masyarakat* 5.1 (2016).hlm, 55

³⁹ Dessi Permatasari dan Cahyo Seftyono, "Musyawarah Mufakat Atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 13, no. 2 (April 2014): 1–13, <https://doi.org/10.21009/jimd.v13i2.6410.hlm>, 1

dirinya setiap orang memiliki hak-hak yang harus dihormati, serta tanggung jawab untuk tidak mengabaikan hak-hak orang lain. Demokrasi menjunjung tinggi hak-hak sipil dan politik rakyat, seperti hak untuk berekspresi, ikut serta dalam organisasi kemasyarakatan, serta dapat mengkritik pemerintah.⁴⁰

Demokrasi pertama kali begitu mendekati sempurna karena peradaban yang masih sedikit, sehingga dapat dikendalikan dengan mudah menyelesaikan masalah tanpa berbelit-belit karena setiap permasalahan di kumpulkan dalam satu ruang pertemuan secara terbuka untuk umum. Setelah peradaban di Athena berkembang demokrasi di terima oleh peradaban di dunia khususnya pada perang dunia ke 2 abad ke 19-20 sayangnya tradisi demokrasi dipengaruhi oleh semakin meluasnya wilayah. Demokrasi semakin pudar karena dipengaruhi oleh peradaban yang semakin berkembang orang-orang mulai memperluas wilayah mengeruk sumber daya alam bisa di bilang sejak orang-orang mulai berjalan menuju zaman modern demokrasi bukanya semakin baik malah berubah menjadi sistem yang mengalami kemunduran.

Asumsi penulis negara Polis kala itu seperti sebuah wilayah kecil yang luasnya masih dapat dijangkau sedangkan sekarang di adopsi di sebuah negara yang luas memang tidak terlalu efektif karena semakin luas sebuah negara maka semakin berkurang peran demokrasi di dalamnya sehingga tidak heran kenapa Aristoteles mengatakan bahwa demokrasi bukan pilihan yang terbaik tapi pilihan yang baik di antara pilihan yang lain seperti Monarki, Aristokrasi yang di dalam demokrasi masih saja banyak persoalan yang tidak mampu diselesaikan mungkin karena dulu masalah dapat diselesaikan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat karena ruang wilayah yang kecil sehingga dalam konteks negara yang luasnya besar, hanya rakyat mengenal

⁴⁰ I Gede Sujana, Sutrisno, dan Rudi Ana Pali, "Hubungan Hak Asasi Manusia Dengan Demokrasi," *JOCER: Journal of Civic Education Research* 2, no. 2 (Desember 2024): 45–52, <https://doi.org/10.60153/jocer.v2i2.91.hlm>, 48

pemimpin sedangkan pemimpin tidak lagi mengenal rakyat. Oleh sebab itu jangkauan wilayah kekuasaan menjadi penting menjadi indikator keefektifannya sebuah sistem demokrasi jika boleh penulis berikan analogi sejak awal demokrasi seperti sebuah pisau yang kecil saat pohon kecil pisau itu mampu memotong batang pohon dan menumbangnya namun, setelah pohon tumbuh tinggi pisau itu hanya mampu menggores batang pohon tidak mampu menumbangkan pohon.

Begitulah demokrasi sejak awal-awal memang berjalan dengan baik karena sebuah peradaban yang tidak tersentuh oleh modern mulai sejak perkembangan pendidikan dan teknologi perkembangan demokrasi yang ideal hanya ada dalam alam pikiran. Perbedaan-perbedaan ini sudah pasti mengganggu keserasian demokrasi modern tentu saja karena penduduknya terlalu banyak semua orang harus terakses informasi bukan saja di tingkat nasional, provinsi dan kota pun dengan demokrasi perwakilan. Oleh karena itu ukuran demokrasi sepanjang waktu yang di gaungkan sampai sekarang adalah demokrasi sejak di Athena yang terus dipelajari, di sampaikan di ruang-ruang diskusi ilmiah bahwa negara demokrasi menghendaki rakyat yang berdaulat untuk ikut serta dalam mengambil keputusan sehingga demokrasi dalam alam pikiran Athena dihidupkan kembali sebagaimana sejak awal demokrasi di gagas untuk melindungi kelompok yang lemah. Sebagaimana menurut Soderborg & Muhtadi praktek menciptakan kepentingan kelompok elit daripada aspirasi luas dapat mengurangi legitimasi demokrasi secara menyeluruh.⁴¹ Kekuatan demokrasi seperti bangunan jika ia ditopang kekuatan mayoritas maka demokrasi akan menjadi bangunan yang kokoh, karena sejak awal demokrasi lahir dari kesadaran kolektif individu yang membentuk kelompok, karena merasa ada kesamaan kemudian bersepakat untuk

⁴¹ Hidayat, Syarif. "Demokrasi di Indonesia: Tantangan dan Solusi." *Jocer: Jurnal Penelitian Pendidikan Kewarganegaraan* 3.1 (2025): 1-8..hlm, 2

mendirikan sebuah negara yang di dalamnya ada wakil rakyat yang dikenal hari ini dengan pemerintahan.

1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Lokal

Sejak Indonesia merdeka berbentuk negara kesatuan republik Indonesia sentralisasi pusat menciptakan persoalan, lewat reformasi 1998 salah satu tuntutan gerakan reformasi adalah penerapan otonomi daerah berarti memberikan kewenangan sebesar-besarnya kepada daerah-daerah agar pemerintahan dapat mengelola urusan mereka secara mandiri. Pemberian otonomi ini sebagai bagian dari desentralisasi pemerintahan pusat ke daerah sehingga daerah punya kesempatan dan hak lebih independen terhadap kedaerahan, dengan demikian pemerintahan daerah diberikan hak untuk memilih pemerintahan di tingkat daerah mulai dari kepala daerah dan DPRD di setiap levelnya. Kelahiran kedaulatan rakyat tidak terlepas dari peran tokoh-tokoh diantaranya John Locke, Montesquie, dan Jean Jacque Rosseau lahir dari reaksi atas kedaulatan raja yang bersifat absolute mempertahankan kekuasaan dan perluasan wilayah.⁴² Sedangkan menurut, Jean-Jacques Rousseau ia menentang kedaulatan lain baginya kedaulatan tertinggi hanya pada rakyat yang terbentuk melalui kontrak sosial antara individu-individu dalam masyarakat.⁴³

Menurut Rahman, dengan kata lain opini publik yang tidak terorganisir bagaimanapun kuatnya pengaruhnya kehendak yang sesungguhnya bersumber pada legalitas hukum yang dalam menentukan arah suatu kehendak sebuah kebijakan

⁴² Rudy Rudy, "53 Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945," *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (Oktober 2015), <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no3.383.hlm>, 276

⁴³ dr. Chitra Imelda Dkk M. H. Anang Dony Irawan, S. H. . M. H. Haminun Dg Matorang, *Ilmu Politik Dan Sistem Pemerintahan* (Gita Lentera, 2026).hlm, 38

pemerintah (*soft popular sovereignty*).⁴⁴ Pada prinsipnya kedaulatan adalah sumber dari kekuatan yang begitu kuat yang memiliki hak penuh terhadap kehendak dalam penyelenggaraan negara. Sebagaimana menurut Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim dalam studi mereka tentang demokrasi, rakyat dianggap sebagai pihak yang memegang kewenangan tertinggi di suatu negara.⁴⁵ Berbagai literatur berkesimpulan sama bahwa dalam konteks demokrasi “*Rakyat*” pemilik kedaulatan dalam suatu negara demokrasi hubungan pemerintah dan negara adalah wujud dari kekuatan atas kehendak kolektif rakyat dalam menciptakan pemerintahan dan lembaga dengan bagian-bagian tersendiri.

Dalam konteks Indonesia sendiri terdapat dalam amanat UUD NRI 1945 teramandemen ke 4 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Norma ini lahir karena sejak awal Indonesia merumuskan diri sebagai negara demokrasi oleh karena itu kehendak rakyat seperti halnya titah seorang raja, jika melacak kembali sejarah tokoh-tokoh revolusioner yang menggagas kedaulatan rakyat tidak terlepas dari peran terhadap teori kedaulatan rakyat yang mencapai pada kesimpulan yang sama yakni individu dengan perjanjian rakyat membentuk suatu negara kepada rakyat inilah individu memberikan kekuasaan yang selanjutnya kekuasaan yang selanjutnya kekuasaan tersebut diberikan kepada seorang individu. Menurut Hatta, kedaulatan rakyat pada hakikatnya bermakna pemerintahan oleh rakyat. Konsep tersebut mengandung pengertian demikian penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh para pemimpin yang memperoleh kekuasaan hasil dari legitimasi dari rakyat secara

⁴⁴ Mohammad Ryan Bakry, “Kedaulatan Rakyat dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan,” *Supremasi Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Oktober 2018): 61–71, <https://doi.org/10.36441/Supremasi.V1i1.157.hlm>, 64

⁴⁵ Ofis Rikardo, “Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Hukum Sasana* 6, No. 1 (Juli 2020): 51–71, <https://doi.org/10.31599/Sasana.V6i1.228.hlm>, 56

langsung.⁴⁶ Sehingga dari kedaulatan rakyat bertransformasi menjadi sistem demokrasi yang didalamnya terdapat penyelenggaraan tata kelola pemerintahan, dengan sendirinya pelaksanaan pemilu dilakukan bagi negara demokrasi. Seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie teori kedaulatan rakyat menjadi dasar lahirnya teori demokrasi.

Demokrasi adalah penerapan atau perwujudan teori kedaulatan rakyat dalam pembentukan sistem politik. Oleh karena itu, kedua konsep ini memiliki hubungan yang sangat erat dan, dalam konteks tertentu, dapat dipahami sebagai konsep yang saling terkait.⁴⁷ Kedaulatan seperti yang dikemukakan oleh Waisol Qoroni dan Indien Winarwati kedaulatan rakyat di transformasikan ke wakil rakyat sehingga setiap pengambilan kebijakan rakyat memiliki hak sepenuhnya yang menekankan kepada warga negara dalam mengambil keputusan tidak hanya pada pelaksanaan pemilu. Karena negara Indonesia begitu besar tentu dalam memaksimalkan peran pemerintah pusat harus melalui pemerintahan daerah oleh karena itu penyelenggaraan pemilu di tingkat lokal merupakan penguatan demokratisasi pada tingkat lokal dalam membangun pemerintahan daerah yang mandiri sehingga menjadi penting untuk dilakukan. Sebagaimana menurut Budiardjo pemilu merupakan instrumen mendasar dalam partisipasi politik yang bermakna kedaulatan rakyat.⁴⁸ Sebagaimana Friedman, pemberian kekuasaan akan menciptakan pemerintahan lokal, (*local government*) sehingga menciptakan ruang

⁴⁶ Loura Hardjaloka, "Studi Dinamika Mekanisme Pilkada Di Indonesia Dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 1 (April 2015): 59, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i1.48.hlm>, 95

⁴⁷ Shandi Patria Airlangga, "Hakikat Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis," *Cepalo* 3, no. 1 (September 2019): 1, <https://doi.org/10.25041/cepalo.v3no1.1783.hlm>, 6

⁴⁸ Natashya Rizkia Putri Mustari dkk., "Demokrasi Partisipatif Di Tingkat Lokal: Tinjauan Teori Miriam Budiardjo Terhadap Pelaksanaan Demokrasi di Desa Cileles," *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran* 8, no. 2 (Juni 2025): 6243–51, <https://doi.org/10.31004/jrpp.v8i2.47385.hlm>, 6244

gerak pemerintahan lokal untuk menggunakan kewenangannya.⁴⁹ Sebagai antitesis dari sistem sentralistik, lahirnya desentralisasi pemerintahan lokal yang memiliki legitimasi politik di tingkat daerah. Kehadiran entitas ini dengan sendirinya menciptakan ruang gerak otonom yang memungkinkan pemerintah daerah menggunakan kewenangan diskresionernya untuk merumuskan kebijakan yang tanggap terhadap kebutuhan nyata di wilayahnya.

Dengan demikian, demokrasi lokal tidak hanya menjadi dasar normatif bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga menjadi indikator konstitusional dalam menilai apakah mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah tetap sejalan dengan prinsip negara demokrasi, kedaulatan rakyat, dan tujuan desentralisasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat 3 pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan UUD NRI Tahun 1945. Sejarah Pemilihan kepala daerah di tingkat lokal lahir karena rezim otoriterian yang di tumbangkan sejak era reformasi akibat dari rezim yang sentralistik menciptakan demokrasi di tingkat lokal sekiranya perlu untuk dilakukan sebagai bagian dari partisipasi rakyat secara aktif, maka pemilu loka menjadi penting untuk dilakukan sebagai wujud implementasi demokrasi. Tujuan pemilu lokal adalah bukan hanya menggantikan pemimpin yang gaya otorianisme melainkan juga untuk menggapai terlaksananya prinsip demokrasi yang dapat menumbuhkan keterlibatan dan responsif terhadap akuntabilitas secara menyeluruh. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Fitriyah, pelaksanaan pemilu lokal secara langsung dapat

⁴⁹ Ahmad Afandi dan Udiyo Basuki, "Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum Caraka Justitia* 3, no. 1 (Mei 2023): 1, <https://doi.org/10.30588/jhcj.v3i1.1489.hlm>, 4

memberikan demokratisasi di Indonesia.⁵⁰ Ada dua alasan utama kenapa kepala daerah harus dilaksanakan pemilihan langsung *pertama*, untuk membuka kesempatan bagi kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat. *kedua*, menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak terjatuh di tengah jalan.⁵¹

Sebelumnya pada rezim orde baru UU No. 5 tahun 1974 kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD hasil pemilihan kemudian diajukan kepada pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak sepenuhnya terikat oleh hasil pemilihan DPRD dengan demikian DPRD hanya sebagai lembaga yang tidak di akui oleh pemerintah pusat dikarena DPRD tidak memiliki hak untuk mengoreksi kehendak politik pemerintah pusat. Seiring berkembangnya demokrasi Indonesia membuka peluang DPRD dan atau kepala daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri, termasuk di dalamnya melaksanakan pemilu lokal sejak tahun 2005.

Meskipun menuai pro dan kontra mana dalam merumuskan pilkada langsung dan tidak langsung daerah yang tidak melaksanakan pilkada langsung (daerah yang diberi otonomi khusus) namun tidak menjadi hambatan dalam semangat penguatan demokratisasi lokal daerah di luar otonomi khusus melaksanakan pemilu lokal. Dengan membagi dua model pemilu lokal langsung dan tidak langsung sebagai upaya harmonisasi demokrasi di tingkat lokal dan menghormati daerah yang sudah diberi label sebagai otonomi khusus. Sebelumnya MK juga mengeluarkan Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang memberikan skema pemilihan kepala daerah apakah dipilih langsung oleh rakyat atau lewat

⁵⁰ Suyatno Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (Juli 2016): 212, <https://doi.org/10.15294/jpi.v1i2.6586.hlm>, 214

⁵¹ Universitas Tompotika Luwuk dan Kadimuddin Baehaki, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Dalam Konteks Demokrasi," *Jurnal Media Hukum* 13, no. 1 (Maret 2025): 130–40, <https://doi.org/10.59414/jmh.v13i1.875.hlm>, 135

perwakilan DPRD. Dengan lahirnya UU 32 tahun 2004 memperkenalkan pemilihan umum kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Dengan pelaksanaan pemilu lokal membuat rakyat menuju kearah kematangan demokrasi, semakin sering dilakukan semakin memupuk perkembangan demokrasi di tingkat daerah sehingga penyelenggaraan daerah yang memiliki desentralisasi dalam mengurus lebih matang dan stabil. Sebagaimana menurut Murray Print, kesadaran rakyat merupakan awal dari demokrasi secara substansial.⁵²

Demokrasi di Indonesia masih cukup lemah sehingga perlu pengulangan pelaksanaan pemilu guna mengevaluasi sembari memperbaiki, dengan partisipasi politik menjadi penting keterlibatan politik rakyat dapat dipahami sebagai keterlibatan warga negara secara perorangan dalam proses politik melalui berbagai bentuk aktivitas, antara lain memahami dan mengkaji kebijakan publik, membangun komunikasi politik, serta menyampaikan kritik atau protes terhadap kebijakan pemerintah. Bentuk partisipasi tersebut bertujuan untuk memengaruhi arah kebijakan publik sehingga mencerminkan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara demokrasi. Menurut Eko Sabar Prihatin, ada 3 hal menjadi awal dari perkembangan rezim otoritarianisme menuju demokratisasi khususnya di tingkat daerah *Pertama*, perubahan sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. *Kedua*, perubahan tata kelola pemerintahan yang otoritarianisme menjadi egalitarian dan demokrasi dan *Ketiga*, perbaruhuan dari sistem perwakilan menjadi rakyat yang memilih secara langsung.⁵³

⁵² A. M. Yadisar, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Perwujudan Dari Kehidupan Demokrasi," *FOKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang* 14, no. 2 (Februari 2017), <https://doi.org/10.51826/fokus.v14i2.35.hlm>, 169

⁵³ Ali Muhammad Johan, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris," *Al-Qisth Law Review* 5, no. 1 (Agustus 2021): 70, <https://doi.org/10.24853/al-qisth.5.1.70-98.hlm>, 73-74

B. Pengisian Jabatan Politik Kepala Daerah

Dalam pengisian jabatan politik terdapat dua model *Pertama*, pengisian jabatan politik melalui pemilihan umum, seseorang yang perolehan suara terbanyak dalam konsetansi politik yang berhak menduduki jabatan kepala daerah, kepala daerah melalui pemilu memiliki dukungan elektoral yang kuat karena lahir dari kehendak rakyat yang memilihnya di daerah, selain itu sifat jabatan bersifat diskresi pimpinan yang dikehendaki oleh rakyat memiliki kewenangan penuh dalam mengevaluasi birokrasi, dalam menjalankan visi misi pada saat melaksanakan kampanye menyusun APBD bersama dengan DPRD guna menyusun rencana penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Norris, kepala daerah secara teoritis bertanggung jawab langsung kepada pemilih bukan pemerintah pusat atau kepada elit partai lainnya.⁵⁴ Selain itu kepala daerah yang berkompetisi melalui pemilu merasa tanggung jawab langsung kepada rakyat merupakan beban politiknya karena rakyat dapat menjadi kontrol untuk melaksanakan prinsip *check and balance*. Menurut Nadir, hakikat penyelenggaraan pemilu lokal memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih, mempertimbangkan bukan hanya pada figur bakal calon tapi tentang konsep yang ditawarkan untuk kemajuan daerah tersebut.⁵⁵ Meskipun pesimisme kelemahan pilkada langsung tentu memiliki kelemahan dan kelebihan tersendiri, terhadap skema pilkada langsung masih menjadi perdebatan bahwa jaminan demokratis dalam pemilihan kepala daerah bermacam-macam di satu sisi diselenggarakan berdasarkan pada amanat Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945 yang harus dihormati namun disisi lain

⁵⁴ Kokodaka, Sudiar. "Legitimasi Kepala Daerah dan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Hukum Transendental." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4.2 (2026): 2215-2229.hlm, 2216

⁵⁵ Ratna Rosanti, "Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019," *JISPO Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 10, no. 1 (Juli 2020): 87–104, <https://doi.org/10.15575/jispo.v10i1.7966.hlm>, 89

juga praktek pemilu di daerah memprihatinkan tidak saja pelanggaran pemilu akses infrastruktur politik masih belum memadai namun semangat demokrasi lokal tidak padam begitu saja melainkan terus dilakukan untuk menggapai pendidikan politik yang matang secara lokal.

Beban tanggung jawab pejabat yang dipilih oleh konstituen rakyat daerah lebih besar karena kekuasaan yang diperoleh melalui mandat langsung oleh rakyat melalui pemilu sebagai instrumen demokrasi yang utama dalam melaksanakan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Jika model pemilihan langsung oleh rakyat secara normatif hak dan kewenangan kepala daerah lebih besar berdasarkan pada pengisian jabatan melalui pemilu maka model pengisian jabatan melalui penunjukan langsung oleh organ pemerintah di atasnya terdapat beberapa kelemahan dan kekurangan dalam tata kelola pemerintahan yang diberi mandat oleh pemerintah pusat.

Kedua, model pengisian jabatan politik kepala daerah melalui penunjukan Pj yakni seseorang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ditunjuk untuk melanjutkan periodisasi penjabat kepala daerah yang dipilih secara definitif. Pengisian Pj kepala daerah adalah menambal kekosongan jabatan kepala daerah definitif sehingga memaksakan batasan-batasan netral birokrasi sebagai ASN. Seperti yang dikemukakan oleh I Gde Pantja Astawa, otonomi daerah memiliki hubungan langsung dengan sistem demokrasi untuk itu dalam menambal jabatan pemerintahan daerah harus dengan cara seperti dalam jabatan politik.⁵⁶ Meskipun demikian Pj yang ditunjuk tidak sepenuhnya sempurna karena kehendak yang ditentukan oleh undang-undang yakni ASN yang berkarakter birokrasi berubah menjadi penjabat kepala daerah berpolitisasi. Terlihat wajar dan tidak menjadi persoalan yang fatal namun seorang yang ASN diberikan jabatan

⁵⁶ Demas Brian Wicaksono, *Unsur Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Berdasar Menurut Uud Nri 1945, JPPKn (Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan)* . (2016).hlm, 14

politik justru menimbulkan persoalan serius terhadap laju perkembangan di pemerintahan daerah, selain itu ASN harus di berhentikan dulu sementara sebelum diangkat menjadi Pj kepala daerah. Karena Pj lahir dari legitimasi pemerintahan setingkatnya semisal gubernur lahir karena pilihan dari mendagri atas persetujuan presiden sedangkan untuk bupati dan walikota lahir dari penunjukan gubernur atas persetujuan mendagri. Menurut Gins Berg legitimasi politik memiliki fungsi dari konsekuensi dari pelaksanaan pemilu.⁵⁷ Artinya tidak sesuai dengan semangat demokrasi serta desentralisasi terhadap otonomi daerah dalam ajaran demokrasi, pemilihan langsung merupakan kegiatan utama dalam pengambilan kebijakan.

Sehingga pertanggungjawaban Pj bukan kepada rakyat yang justru sebaliknya melainkan kepada pemerintah yang mengangkatnya ia akan lebih tunduk pada arahan atau perintah dari pemerintah yang menunjuk dan mengangkatnya dibandingkan dengan rakyat secara hirarki menjadikan Pj adalah alat politik yang bagi pemerintah pusat. Juga jabatan yang melekat bersifat impersonal melaksanakan tugas yang bersifat netral melakukan pelayanan yang terbatas sebagaimana ketentuan Pasal 15 ayat 4 permendagri No. 4 Tahun 2023 batasan kewenangan penjabat Pj masuk dalam kekuasaan tanpa membawa mandat langsung dari rakyat, menciptakan hubungan kepala daerah dan DPRD tidak sejalan dalam membangun kedaerahan.

Oleh karena demikian penambalan Pj kepala daerah 2020-2023 terlihat baik-baik saja namun, menyimpan permasalahan terhadap kelembagaan negara di masa yang akan datang lewat putusan MK. No 135/PUU-XXII/2024 pemisahan pemilu lokal dan nasional berulang kembali pada kekosongan jabatan kepala daerah 2- sampai 2 tahun 6

⁵⁷ Simamora, Janpatar. *Eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis*. Universitas Gadjah Mada, 2011.hlm, 227

bulan yang harus diisi lagi oleh Pj kepala daerah guna menambal ruang kekosongan kepala daerah atas putusan MK tersebut.

1. Pengertian dan Konsep Pengangkatan Pj Kepala Daerah

Dalam hal mengetahui kedudukan Pj maka perlu dipahami secara terminologi, kepala daerah pejabat penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki kedudukan di masing-masing wilayah otonomi di setiap levelnya yang memiliki fungsi sebagai pemimpin di tingkat daerah dalam melaksanakan organ pemerintahan daerah. Kepala daerah memiliki arti seseorang yang berkedudukan sebagai kepala sebagai pemerintahan di suatu daerah. Secara konsep pemerintahan daerah yang dipilih atas kehendak rakyat daerah melalui atribusi yang memiliki suatu kewenangan yang dikehendaki oleh UU dalam sebagai perwujudan dari konsep desentralisasi di tingkat daerah dalam rangka pelayanan pemerintahan di tingkat daerah secara maksimal dengan tujuan politik, administrasi, dan ekonomi. Dalam perkembangan politik dan demokrasi berulang kali terjadi perkembangan dalam pemilihan kepala daerah definitif sehingga metode kedaruratan dalam menambal kekosongan kepala daerah menjadi penting untuk menambal jabatan negara, secara khususnya dalam hal ini yakni organ pimpinan daerah bersifat penting dalam menjalankan penyelenggaraan daerah.⁵⁸

Dalam perspektif PBB ada 2 model fungsi kepala daerah dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah *Pertama*, penguatan desentralisasi administrasi di tingkat daerah. *Kedua*, desentralisasi demokrasi dan politik di tingkat daerah sebagai pendelegasian dalam mengambil keputusan di tingkat lokal.⁵⁹ Pemerintah daerah bersifat delegasi pemerintah pusat membagi kekuasaan

⁵⁸ Alfani Aldi Pratama, Insan Tajali Nur, Dan Poppilea Erwinta, "Problematisa Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024," *Jurnal Hukum Bisnis* 13, No. 01 (Februari 2024): 1–13, <https://doi.org/10.47709/Jhb.V13i01.3531.hlm>, 10

⁵⁹ Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).hlm, 14

di tingkat daerah mentransfer tanggung jawab dan *responsibility* dalam mengambil keputusan serta fungsi pelayanan administrasi publik pada pemerintahan daerah.⁶⁰ Sebagaimana yang dikemukakan oleh J. Kaloh, efektivitas pemerintahan negara ditingkat pusat tergantung dari efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶¹

Sedangkan secara doktrin pengangkatan pejabat kepala daerah Pj bersifat konstitusional sepanjang syarat dan ketentuan seharusnya telah ada dalam UU dan tidak merusak nilai demokrasi, dengan berbagai literatur pengangkatan Pj kepala daerah sepanjang memenuhi syarat demokrasi maka dapat dilakukan oleh pemerintah. Pengangkatan kepala daerah bukan bermaksud untuk mencederai demokrasi dan menghalau pelaksanaan pemilu melainkan sebagai mekanisme “sementara” sampai musim pemilu akan dilaksanakan di masa yang akan datang maka ditunjuk pejabat non definitif sementara waktu sampai waktu periodisasi selesai. Keberadaan pejabat kepala daerah merupakan mekanisme hukum untuk menjawab permasalahan-permasalahan serta berguna untuk menghindari kekosongan pejabat kepala daerah. Oleh karena demikian pengisian pejabat kepala daerah sementara secara umum masih dimaknai sebagai suatu hal yang wajar “*keadaan kedaruratan*” bukan maksud untuk mencederai sistem demokrasi di Indonesia yang sejak awal diperlukan pengisian sementara agar menemukan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah di setiap level, provinsi, kabupaten dan kota. Dalam hal ini di dihadapkan dua pilihan atas perubahan regulasi di satu sisi memerlukan Pj yang dapat merusak kedaulatan rakyat namun disisi lain lembaga negara tidak boleh kosong/ vakum.

⁶⁰ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018).hlm, 25

⁶¹ Dio Ekie Ramanda, *Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah*, <https://doi.org/10.58258/Jisip.V6i3.3353> "Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP) 6.3 (2022): 10061-10068..hlm, 10062

2. Dasar Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sementara (Pj)

Secara filosofis mengangkat penjabat sementara (Pj) merupakan konsekuensi dari keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Demokrasi sebenarnya tidak mengenal istilah pergantian di tengah jalan jika sudah selesai perodesasi maka dilakukan pemilihan pergantian namun berbagai kelemahan demokrasi dan penyelenggaraan pemilu tidak memungkinkan pengisian penjabat sementara menjadi praktek yang wajar dalam demokrasi karena alasan sederhana ketidakmampuan pemerintah membuat format pemilu yang konsisten ditambah dengan pembiayaan pemilu di daerah yang begitu besar. Sebagaimana ketentuan dalam PP No. 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 131 ayat 4 dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat 3 sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan presiden mengangkat penjabat kepala daerah.⁶²

Dalam praktik negara hukum pelayanan administrasi menjadi penting dilakukan untuk menghindari kekosongan kekuasaan yang berpotensi mengganggu penyelenggaraan dan stabilitas pemerintahan. Dengan demikian hubungan hukum dan administrasi tidak hanya bersifat teoritis tetapi menjadi sangat penting. Oleh karena itu hubungan antara hukum dan administrasi tidak bersifat teoritis tetapi menjadi tata kelola pemerintah yang berkelanjutan.⁶³ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sony Harsono mantan dirjen otda kemendagri, penjabat kepala

⁶² Lihat, pasal 131 ayat 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

⁶³ Brian Matthew, Wagiman Wagiman, Dan Sisman Prasetyo, *Keterkaitan Antara Hukum Dan Administrasi Publik: Hubungan Yang Memastikan Bahwa Kebijakan Dilaksanakan Dalam Batasan Hukum*, 11 (2025). hlm, 2

daerah Pj bagi pemerintah daerah yang berakhir masa jabatannya di isi oleh penggantinya dengan kewenangan yang sama yang diangkat dengan keputusan presiden.⁶⁴ Pengisian Pj kepala daerah dengan cara melalui pemilihan, dan dilakukan pengangkatan perseorangan atau kelompok pejabat yang akan menyelenggarakan pemerintah daerah.⁶⁵

Pemerintahan daerah merupakan bagian integral antara pemerintah pusat dalam mempertanggung jawabkan negara dengan tujuan untuk memenuhi pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Sehingga tujuan dari pengangkatan pejabat sementara *pertama*, melanjutkan tanggung jawab dari pemerintahan kepala daerah definitif, *kedua*, untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan dalam pelayanan publik, *ketiga*, urgensi untuk dilakukan karena dalam keadaan kedaruratan tidak memungkinkan untuk dilaksanakan akan pemilu lokal di luar jadwal pemilu yang dikenal dengan pemilu selah. Lebih lanjut dalam kekosongan kepala daerah karena perkembangan dan perubahan arah politik nasional dan lokal maka perlu ada mekanisme hukum yang mengaturnya lebih lanjut sebagai antisipasi untuk tetap menciptakan pelayanan pemerintahan yang memiliki kepastian hukum. Dapat dilihat dasar konstitusional ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat 1, sampai dengan ayat 7 dan Pasal 18 A ayat 1 dan 2 UUD NRI 1945 teramandemen ke 4 sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Pasal-pasal di atas ini muncul karena daerah sebelumnya mengalami degradasi sentralistik pemerintahan bertumpu pada kebijakan pusat sehingga daerah kehilangan hak nya

⁶⁴ Amar Wahyudi, Fauzi Syam, Dan Rustian Mushawirya, "Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan," *Mendapo: Journal Of Administrative Law* 3, No. 3 (Oktober 2022): 179–201, <https://doi.org/10.22437/Mendapo.V3i3.18714.hlm>, 195

⁶⁵ Said, Mochamad, dkk. "Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak." *Jurnal Juridisch* 2.1 (2024): 1-15.hlm, 9

dalam membangun dan mengembangkan urusan pemerintahan secara otonom di daerah. Sebagaimana menurut Lukman Hakim yaitu hubungan pemerintahan pusat dan daerah memiliki hubungan dengan pembagian urusan pemerintahan yang luas, juga dalam pengaturan dalam pemanfaatan sumber daya nasional untuk daerah.⁶⁶

Sejak era reformasi, kebijakan desentralisasi yang diwujudkan melalui penyelenggaraan otonomi daerah telah memberikan peran yang signifikan dalam mendorong perkembangan daerah. Desentralisasi mendistribusikan kewenangan untuk pemerintah daerah agar memanfaatkan potensi dan sumber daya di daerah secara maksimal. Sebagaimana menurut Rondinelli dan Cheema, pelimpahan kewenangan dalam bidang perancangan, dalam menentukan keputusan, dan tata kelola pelayanan pusat kepada unit pemerintahan di daerah, termasuk pemerintah daerah dan lembaga terkait, untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.⁶⁷ Sejalan menurut Ridwan HR, setiap lembaga yang berwenang memiliki kewenangan yang bersifat mandiri dan independen yang di tentukan sebuah aturan hukum.⁶⁸

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pilkada dan kepala pemerintahan di setiap level di eksekutif dan DPRD sebagai lembaga legislatif dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.⁶⁹ Dalam konteks negara demokrasi hubungan antara pemerintahan daerah menganut prinsip desentralisasi keberadaan penjabat kepala daerah merupakan harmonisasi antara pemerintahan pusat dan

⁶⁶ Mifta Farid, Antikowati Antikowati, dan Rosita Indrayati, "Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah," *e-Journal Lentera Hukum* 4, no. 2 (Agustus 2017): 95, <https://doi.org/10.19184/ejrh.v4i2.5128.hlm>, 75

⁶⁷ Silva Syahraini Yahya, "Teori Teori Dalam Pemerintahan Daerah," Preprint, Open Science Framework, 17 April 2022, <https://doi.org/10.31219/Osf.Io/Bmgsq.hlm>, 7

⁶⁸ Madaskolay Viktoris Dahoklory Dan Eivandro Wattimury, "Problematika Pengangkatan Prajurit Tni Sebagai Penjabat Kepala Daerah," *Perspektif* 29, No. 1 (Januari 2024): 46–53, <https://doi.org/10.30742/Perspektif.V29i1.904.hlm>, 49

⁶⁹ Sofyan Safari Hamim, "Tujuh Elemen Dasar Pemerintahan Daerah Sebagai Konsekuensi Strategis Teori Desentralisasi," *Jurnal Wahana Bina Pemerintahan* 3, No. 1 (Agustus 2022): 137–54, <https://doi.org/10.55745/Jwbp.V3i1.29.hlm>, 139

pemerintahan daerah pada sistem demokrasi dengan kebutuhan administrasi. Secara ideal penyelenggaraan pemilu konsisten setiap lima tahun sekali sebagai wujud nyata dari kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi namun situasi tersebut tidak selalu berjalan seperti yang diharapkan oleh rakyat dan juga perintah dari konstitusi seperti pada pasal 22E Pemilihan umum diselenggarakan dengan cara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali UUD NRI 1945.

Mengingat penyelenggaraan negara Indonesia didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat, terdapat kesepakatan konstitusional antara rakyat dan pemerintah bahwa masa jabatan penyelenggara pemerintahan harus dibatasi sebagai upaya untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan yang bersifat absolut.⁷⁰ Model penunjukan penjabat kepala daerah terbagi menjadi dua model yang kontradiktif sehingga untuk menemukan cara yang ideal dalam mengisi kekosongan kepala daerah masih menjadi perdebatan seperti apa rumusnya yang baku yang dikehendaki oleh rakyat yang memiliki kedaulatan kemudian dituangkan dalam bentuk formal undang-undang sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di suatu waktu dalam keadaan situasi bangsa yang berkembang perombakan terhadap sistem hukum harus mampu dijawab dengan format hukum pula dalam rangka menciptakan kepastian hukum.

Pertama, Model pengisian perpanjangan kepala daerah dianggap relevan untuk diterapkan karena alasan kepala daerah yang dikendaki oleh rakyat melalui dukungan konsentuen dalam konsetansi pemilu merupakan pilihan rakyat yang secara konsituen terpenuhi syarat dukungan elektoral lewat pemilu. Pilihan ini menjadi pilihan yang memenuhi sebagian syarat demokrasi meskipun memiliki

⁷⁰ Hardodi Hardodi, "Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota Dan Bupati) Oleh Penjabat," *Jurnal Hukum Progresif* 11, No. 2 (Oktober 2023): 122–32, <https://doi.org/10.14710/Jhp.11.2.122-132.hlm>, 125

beberapa kelemahan terdapat pada masa perodesasi kontrak politik rakyat dan pemerintah hanya 5 tahun, menunda pelaksanaan pemilu memupuk degradasi demokrasi yang berkembang sehingga evaluasi terhadap kepemimpinan pemerintah tidak dapat dilakukan tanpa melalui pemilu. Kemudian kepala daerah *incumbent* yang dipilih secara langsung oleh rakyat daerahnya, adalah ciri dari *majority people vote* sebagai kenyataan dari asas demokrasi. Untuk kepala daerah *incumbent dipilih* langsung oleh rakyat daerahnya, merupakan indikasi *majority people vote* sebagai konkretisasi asas demokrasi.⁷¹ Berdasarkan berbagai pandangan tersebut, dapat dirumuskan pelaksanaan pemilihan merupakan satu-satunya cara untuk mengukur dan menilai kualitas. Berbagai pandangan tentang demokrasi pada dasarnya dipahami sebagai suatu sistem yang menyalurkan kesempatan kepada rakyat dalam berpartisipasi secara aktif untuk menentukan tujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷²

Kedua, Model pengisian penunjukan langsung pejabat kepala daerah berasal dari kalangan ASN pilihan ini adalah alternatif ditunjuk oleh pemerintah demi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan pilihanan ini karena kekurangan anggaran pelaksanaan pemilu. Biasanya individu yang bukan dari aktor politik tidak memiliki kemampuan untuk memimpin, tidak punya kepercayaan diri yang kuat, Kelemahan dari pilihan ini jelas mencederai nilai “kedaulatan rakyat” kepala daerah yang dipilih bukan dari pilihan rakyat namun pilihan politik pemerintah pusat, selain itu pemerintahan bersifat sentralistik kepala daerah hanyalah boneka dari pemerintahan pusat yang akan merusak hak otonomi daerah

⁷¹ Halimah Humayrah Tuanaya, “Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region Of Region Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/PUU-XIX/2021 APRIL 20, 2021,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, No. 2 (Agustus 2022), <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V11i2.928.hlm>, 233

⁷² Muhammad Jufri Dewa dkk., *Analisis Hukum Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Daerah Terhadap Penandatanganan Peraturan Kepala Daerah*, 7, no. 1 (2025).hlm, 277

secara perlahan. Sebagaimana menurut Yahuda & Michael, 2024 Hadi, menuai perdebatan makna demokratis dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945 pemerintah menunjuk langsung pejabat tertentu.⁷³

Subjektivitas politik pusat tersebut membawa implikasi terhadap kedaulatan rakyat di tingkat daerah yang tidak menghendaki adanya pemilihan secara langsung oleh pemerintahan pusat yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat dalam politik pemilihan kepala daerah di tingkat lokal kefatalan sentralistik pusat tidak memberikan kesempatan kepada daerah dalam hal ini DPRD untuk menentukan mekanisme yang konstitusional berdasarkan kehendak rakyat.

3. Batas Kewenangan dan Hak Pejabat Kepala Daerah Sementara (Pj)

Secara umum kewenangan dan hak pejabat kepala daerah hampir sama dengan pejabat pemerintah definitif namun terdapat beberapa perbedaan karena pejabat kepala daerah bukan dari mandat elektoral oleh undang-undang membatasi kewenangannya sebagaimana. Praktik pejabat sementara bukan kali ini saja akan terjadi pada tahun 2029 namun sebelumnya dengan 3 gelombang besar pengangkatan pejabat sementara menjadi keseringan dilakukan oleh pemerintah sebagaimana sebelumnya dalam upaya keserentakan pemilu tahun 2024. Menurut Burhanuddin Muhtadi akan menjadi banyak persoalan karena pemerintah memutus UU 7 Tahun 2017 tentang pemilu yang di karena tidak jadi revisi sehingga mendegradasi legitimasi rakyat terhadap pengangkatan kepala daerah gubernur, bupati dan walikota. Penyelenggaraan wewenang pemerintah wajib tunduk pada batasan hukum positif berdasarkan negara hukum legitimasi tindakan harus

⁷³ Wiwin Guanti, "Menakar Konstitusionalitas Penunjukan Pejabat (Pj) Kepala Daerah dalam Masa Transisi Demokrasi," *Al-Sulthaniyah* 14, no. 2 (Desember 2025): 863–73, <https://doi.org/10.37567/al-sulthaniyah.v14i2.4901.hlm>, 864

berlandaskan pada norma hukum yang tertulis.⁷⁴ Penjabat non definitif tidak sama dengan kedudukan dan kewenangan seperti halnya kepala daerah yang menang dalam hasil pemilu. Berbeda halnya penjabat yang ditunjuk oleh pemerintah yang sudah jelas perbedaan dengan kepala daerah hasil pemilu.⁷⁵ Konsekuensinya adalah pada kewenangan kepala daerah kewenangan dibatasi lewat peraturan PP No. 49 tahun 2008 dan Permendagri No. 4 tahun 2023 sebagaimana ketentuan Pasal 15 ayat 4 Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj WaliKota dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 15 ayat (2) dilarang:

- a. melakukan mutasi ASN;
- b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Dalam menjalankan kewenangan ada sejumlah larangan yang harus dipatuhi penjabat sementara (Pj) sebagaimana ketentuan Pasal 15 di ayat (2) di atas sehingga batasan tersebut bisa saja menghambat laju perkembangan daerah oleh karena beberapa alasan yang sudah ditentukan oleh peraturan mendagri di atas. Penjabat sementara kepala daerah tidak dapat mengambil keputusan strategis seperti organ, kepegawaian, alokasi anggaran serta kebijakan strategis lainnya sebelum mendapatkan persetujuan mendagri.⁷⁶ Keterbatasan kewenangannya sehingga penyelenggaranya pun menjadi terbatas seperti membuat tugas pelaksana tugas

⁷⁴ Yusron Aunurrahman, Galang Asmara, dan Rusnan, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 menurut Hukum Positif," *Jurnal Diskresi* 3, no. 2 (Desember 2024): 173–81, <https://doi.org/10.29303/diskresi.v3i2.6027.hlm>, 176

⁷⁵ Fabian Riza Kurnia dan Rizari Rizari, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah," *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 25 November 2019, 79–97, <https://doi.org/10.33701/jtp.v1i1i2.691.hlm>, 81

⁷⁶ Rahmazani Rahmazani, "The Problems of Appointment Acting Officer of Regional Head in the Transition Period Before the Election of 2024: Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (Juni 2023): 196–215, <https://doi.org/10.31078/jk2022.hlm>, 199

tertentu sehingga tidak memiliki kewenangan membuat keputusan, melaksanakan pelantikan, serta tidak diberikan wewenang untuk membuat peraturan daerah.⁷⁷ Selain batasan di atas kepala daerah dalam suatu waktu tertentu dapat menggunakan haknya seperti, dalam kebutuhan mendesak Pj dapat menggunakan hak khususnya diskresi kepada pemerintah pusat mengajukan permohonan tertulis ke menteri untuk memperoleh persetujuan.⁷⁸ Karena itu penjabat setingkat yang mengangkat Pj memberikan penegasan dengan demikian ada konsekuensinya bagi instansi yang mengangkatnya Pj bertanggung jawab penuh terhadap kinerja Pj tersebut atas mandat yang diberikan kepada rakyat.⁷⁹ Dalam kerangka fungsi dan tanggung jawab pemerintahan daerah kepala daerah berfungsi untuk mengendalikan organ kebijakan pemerintahan daerah sesuai dengan kapasitas serta kewenangan dalam menjalani kewajiban juga akuntabilitas.⁸⁰

Terlihat ada ambiguitas dalam menata kewenangan penjabat kepala daerah berdasarkan argumen penulis di satu sisi kepala daerah merupakan seorang yang menggantikan pemerintahan definitif yang bertujuan untuk melanjutkan pemerintahan daerah alasan karena undang-undang menentukan lain kepala daerah definitif tidak dipilih melalui pemilu lokal, bukan menjadi alasan jika ingin konsisten pada penyelenggaraan demokrasi yang seutuhnya artinya sejak awal pemerintah pusat sudah mempolitisasi kedudukan kepala daerah dalam suatu waktu tertentu kewenangan yang dibatasi sebagaimana ketentuan Pasal 15 ayat 4

⁷⁷ Wa Santika, *Tinjauan Hukum Batasan Kewenangan Pejabat Bupati Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, 05, no. 2 (2023).hlm, 2888

⁷⁸ Theresia Joan Rindengan, Telly Sumbu, dan Donna Okthalia Setiabudhi, *Perbandingan Kewenangan Kepala Daerah Dan Penjabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, 15, no. 2 (2025).hlm, 6

⁷⁹ Hafid Irfani Asri Elies Alamanda, "Prinsip Keterbukaan Dan Akuntabilitas Dalam Pengangkatan Penjabat (PJ) Kepala Daerah," *Justitiabile - Jurnal Hukum* 6, no. 2 (Februari 2024): 165–81, <https://doi.org/10.56071/justitiabile.v6i2.846>.hlm, 15

⁸⁰ Rona Indara, *Problem Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Peralihan Pemerintahan Daerah Sebelum dan Sesudah Pilkada Serentak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, 2014.hlm, 24

permendagri. Ruang ini menjadi ketimpangan ketika pejabat sementara melakukan penyelenggaraan pemerintahan di luar dari ketentuan Pasal 15 ayat 4 yang bisa jadi berujung pada penyalahgunaan wewenang yang dapat mencederai dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, atau justru tindakan diluar pengaturan norma pada suatu aturan hukum dapat dimaknai sebagai tindakan pemerintah yang absah dalam menjalankan pemerintahan daerah yang dimaksud dengan diskresi.

BAB III

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Evaluasi Permasalahan Yang Timbul Terkait Pengisian Jabatan Kepala

Daerah (Pj) Pasca Putusan MK No.15/PUU-XX/2022

Menilai kembali kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sisten ketatanegaraan di Indonesia peran MK sangat penting dalam mengawal perkembangan demokrasi di Indonesia. sebagaimana kewenangannya dalam Pasal 24C ayat 1 UUD 1945 MK memiliki peran penting dalam menghadapi situasi hukum dan politik saat ini. Eksistensi MK dengan berbagai kewenangannya yang dimiliki mampu mengawal mengatur serta mengendalikan keadaan hukum, politik terhadap demokrasi di negara Indonesia saat ini.⁸¹ Hasil Uji materil pada Pasal 201 ayat 10 UU No. 10 tahun 2016 MK memberikan petunjuk bagi pemerintah dalam pengisian jabatan kepala daerah sementara dan juga beralasan pasal yang dimohonkan adalah masuk dalam kategori ketentuan peralihan yang mana dimungkinkan berlaku hanya untuk satu kali saja demi terciptanya keserentakan pemilu tahun 2024.

Menuai problem yang muncul setelah putusan MK dan pemerintah berinisiatif untuk menyelenggarakan pemilu secara serentak sebagaimana menurut Robert Na Ending Jawenng anggota Ombudsman RI pengangkatan Pj yang dilakukan oleh mendagri merupakan perbuatan yang maladministrasi mendagri mengangkat Pj hampir sama dengan penjabat PLH dan PJS pada umumnya padahal Pj kepala daerah yang digantikan hampir memiliki kewenangan yang sama dengan penjabat definitif.⁸² Seperti contoh Pensiunan Maydjen Achmad Marzuki yang di angkat menjadi

⁸¹ Lilik Agus Saputro dan Ahmad Syaifudin Anwar, *Actualization of the Role of the Constitutional Court as the Guardian of Democracy in Welcoming the 2024 Democratic Elections*, 3, no. 2 (2023).hlm, 34

⁸² Ombudsman RI, "Ombudsman RI Minta Kemendagri Tindaklanjuti Temuan Soal Pj Gubernur," diakses 2 Juli 2026, <https://ombudsman.go.id:443/news/r/ombudsman-ri-minta-kemendagri-tindaklanjuti-temuan-soal-pj-gubernur>.

gubernur dengan proses yang begitu singkat satu hari setelahnya pensiun dari TNI keesokannya langsung dilantik sebagai Gubernur Aceh.⁸³ Selain itu juga terjadi hal serupa pada pengangkatan Pj Andi Chandra As'aduddin penjabat bupati seram bagian barat yang jelas-jelas mengangkat TNI aktif.⁸⁴ Salah satu Pj wali kota pekanbaru Risnandar Mahiwa, dijatuhi putusan hukuman penjara 5,5 tahun penjara dinyatakan terbukti melakukan korupsi dengan modus pemotongan ganti uang persediaan dan tambahan uang TU.⁸⁵ Dengan merujuk pada kasus-kasus di atas maka dapat disimpulkan bahwa TNI aktif sebelum pensiun dan TNI aktif yang masih berdinasi memiliki transaksional politik untuk menduduki posisi sebagai Pj kepala daerah sehingga berbagai kritikan bermunculan tentang “*privilege*” yang diberikan khusus oleh pemerintah pusat sudah jelas-jelas TNI yang masih aktif tidak boleh mencampuri urusan masyarakat sipil, penunjukan TNI aktif sebagai Pj tidak hanya mencederai semangat reformasi 1998 tetapi membuka celah bias politik kekuasaan pemerintah pusat seharusnya agar menjaga profesionalitas TNI dan prinsip demokrasi tidak menunjuk ASN dari TNI aktif melainkan ASN dari jabatan struktural birokrasi sipil.

Selain persoalan negatif pada pengangkatan Pj meskipun menentang Putusan MK No.15-PUU-XX/2024 dalam kasus lain pengangkatan Pj kepala daerah justru memiliki pengaruh yang besar terhadap perubahan daerah seperti contoh seorang Jaksa aktif sebagai bupati Tapteng nyata meskipun melanggar administrasi karena

⁸³ Humas, “Jabat ASN Kemendagri, Achmad Marzuki Telah Pensiun dari Dinas TNI,” *Biro Administrasi Pimpinan Setda Aceh*, 5 Juli 2022, <https://humas.acehprov.go.id/jabat-asn-kemendagri-achmad-marzuki-telah-pensiun-dari-dinas-tni/>.

⁸⁴ Kompas Cyber Media, “Jelaskan Alasan TNI Aktif Jabat Pj Bupati Seram Bagian Barat, Mendagri: Ada Potensi Konflik Batas Desa,” Kompas.com, 16 Juni 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada>.

⁸⁵ Yuniati Silitonga, *Eks Pj Walikota Pekanbaru Risnandar Mahiwa Divonis 5,5 Tahun Penjara* | BPK RI Perwakilan Provinsi Riau, 10 September 2025, <https://riau.bpk.go.id/eks-pj-walikota-pekanbaru-risnandar-mahiwa-divonis-55-tahun-penjara/>.

mengangkat jaksa yang masih aktif namun, ada juga dampak positif semejak Sugeng di angkat menjadi bupati nyata ia mampu membawa peningkatan ekonomi dan pembangunan di daerah tapteng selain itu ia dikenal sebagai seorang yang ditakuti oleh para mafia birokrasi.⁸⁶ Juga pada gubernur jateng Nana Sudjana ia sejak menjabat sebagai gubernur berkomitmen untuk mengendalikan inflasi dengan angka 1,69% dan mampu menumbuhkan perkembangan ekonomi 4, 93% membuktikan bahwa Pj kepala daerah memang tidak sepenuhnya buruk dalam melaksanakan tugasnya, hanya saja pada persoalan yang cacat dalam metode pengisian Pj.⁸⁷ Pj dari ASN aktif seharusnya di berhentikan sementara agar tidak terjadi merangkap jabatan ASN merangkap menjadi penjabat politik memang menjadi persoalan dalam tubuh birokrasi walaupun, ada capaian-capaian yang menggembirakan atas capaian Pj dalam mengembangkan kedaerahan namun tetap saja harus taat terhadap prosedural administrasi. Jika merujuk pada tafsiran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangannya MK memberikan panduan kepada pemerintah soal pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana pertimbangan MK berikut ini :

Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, 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 pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan 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

⁸⁶ kasatnews, “Sempat Menghebohkan, Ternyata Pj Bupati Tapteng Dr Sugeng Riyanta SH MH Seorang Pendekar Hukum, Ini Riwayatnya?,” *Kasat News*, 1 Januari 2024, <https://kasatnews.id/kilasdaerah/sempat-menghebohkan-ternyata-pj-bupati-tapteng-dr-sugeng-riyanta-sh-mh-seorang-pendekar-hukum-ini-riwayatnya/>.

⁸⁷ *Jaga Nyala Pengendalian Inflasi, Pj Gubernur Jateng Beri Penghargaan pada Anggota TPID – Pemerintah Provinsi Jawa Tengah*, t.t., diakses 27 Juli 2026, <https://jatengprov.go.id/publik/jaga-nyala-pengendalian-inflasi-pj-gubernur-jateng-beri-penghargaan-pada-anggota-tpid/>.

*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. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah maupun yang definitif.*⁸⁸

Dari uraian di atas dalam beberapa kasus memang Pj bermasalah secara administrasi namun, sebagian dari Pj yang diangkat mampu berinovasi mengembangkan untuk kemajuan daerah walaupun harus diakui jika di tarik kedalam teori demokrasi menimbulkan persoalan yang fundamental yakni berdampak langsung pada kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Sehingga permasalahan tidak terhenti pada politik hukum pengisian juga terjadi secara subjektif setelah Pj dilantik. Meskipun menurut Christoph Gusy secara tegas menyatakan bahwa “*Democracy is not convinced by the voting day*”, yang memiliki makna bahwa kekuasaan rakyat tidak berhenti pada tahap pemungutan suara.

Pemilu hanya merupakan proses penentuan wakil atau pemimpin yang dipilih atas nama rakyat, sementara kedaulatan rakyat meniscayakan keterwakilan seluruh kepentingan rakyat dalam setiap aspek penyelenggaraan negara.⁸⁹ Namun penulis tidak sepakat bahwa dan tetap pada pendirian gagasan demokrasi yang paling utama adalah pelaksanaan pemilu secara konsisten guna mengevaluasi pemimpin yang dipilih oleh rakyat. Prinsip pemilu menentukan seseorang yang dianggap terbaik dan mampu untuk memimpin rakyat.⁹⁰ Sebagaimana yang di dikemukakan oleh, Larry Diamond, Jua Linz Seymour M. Lipset ada 3 hal penting dalam sistem demokrasi *Pertama*, kompetensi yang benar-benar dan meluas di antara individu dan partai politik untuk memperoleh jabatan

⁸⁸ Lihat, putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.15/PUU-XXII/2022 hlm, 53

⁸⁹ Arief Rachman Hakim dkk., “Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Pejabat Kepala Daerah,” *Jurnal Usm Law Review* 6, no. 1 (Februari 2023): 15–33, <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853.hlm>, 8-9

⁹⁰ Simanjuntak, Familia Novita, dkk. “UKI Untuk Negeri: Tantangan dan Peluang Indonesia Dalam Bidang Sosial dan Sains Pada Era Revolusi Industri 4.0.” (2020).hlm, 107

politik. *Kedua*, keikutsertaan dalam suatu dinamika politik memilih membentuk karakter rakyat dalam menentukan pilihan pada setiap pemilu. *Ketiga*, selain itu dapat menciptakan berbagai kebebasan seperti pers, membangun organisasi/parpol serta menyatakan pendapat di muka umum.⁹¹ Pengisian jabatan kepala daerah hanyalah sebatas pada situasi yang krisis legitimasi dan landasan hukum formal dalam artian kondisi ini dianggap sebagai kondisi diskresi. Elit politik yang diberi wewenang oleh UU bertanggung jawab langsung kepada rakyat atas pilihan mereka.⁹² Pemilu lima tahunan sebelumnya, mestinya dijadikan sebuah instrumen dalam membangun gagasan guna membangun bangsa dan negara.⁹³

Pengisian jabatan kepala daerah di tahun 2022 menjadi polemik degradasi demokrasi dengan peristiwa tersebut menunjukkan bahwa pemerintah menormalisasikan pengisian jabatan kepala daerah melalui Pj sebagai cara yang tepat dalam mengatasi kekosongan jabatan kepala daerah. Kebijakan pemerintah tersebut upaya keserentakan pemilu tahun 2024 namun meskipun demikian ini bertentangan dengan prinsip demokrasi bahwa daulat rakyat tidak terhitung sebagai bagian dari instrumen melegitimasi kekuasaan yakni melalui pemilu. Hal ini dibuktikan dengan adanya politikal subjektif antara mendagri dengan presiden secara jelas dalam pertimbangan MK pengangkatan Pj harus bersifat transparan, dan akuntabel dengan di dikeluarkannya Permendagri No. 4 tahun 2023 mengatur mekanisme pengisian Pj namun tetap saja penunjukan yang dilakukan oleh pemerintah terasa sentralistik dalam pemilihan Pj yang menuai kritikan Pj yang diangkat selain tidak diatur syarat dan

⁹¹ Arsul Sani, *menuju politik hukum baru kepemiluan Refleksi, Tantangan, dan Arah Perubahan* (Jakarta Selatan: Rm Books, 2025).hlm, 4-5

⁹² Mochamad Said dkk., *Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak*, t.t. *Jurnal Juridisch* 2.1 (2024): 1-15.hlm, 9

⁹³ Ardian Mulyadi dkk., "Degradasi Demokrasi Terhadap Sikap Yang Mengedepankan Politik Identitas Sebagai Salah Satu Unsur Dalam Memilih," *Jurnal Analisis Hukum* 8, no. 2 (September 2025): 137-49, <https://doi.org/10.38043/jah.v8i2.6918>.hlm, 9

kriteria khusus kemunculan Pj dengan tiba-tiba yang sejak awal seharusnya dikenalkan bukan justru dikenalkan setelah Pj di angkat sumpah sebagai pengganti kepala daerah definitif.

Berdasarkan hasil penelitian terdapat berbagai permasalahan yang ditimbulkan akibat dari model pengisian Pj kepala daerah dengan mekanisme yang diangkat oleh pemerintah pusat, meskipun secara regulasi pengangkatan Pj kepala daerah legal guna melanjutkan pelayanan administrasi pemerintahan daerah namun, terdapat persoalan-persoalan pengangkatan Pj akibat mengabaikan perintah dari putusan MK yang sepenuhnya tidak dilaksanakan secara maksimal sebagai berikut:

a. Permasalahan Legitimasi Demokrasi

Dalam tradisi demokrasi legitimasi dipandang penting karena kekuasaan tanpa legitimasi menjadi lemah, bisa dikatakan bahwa pemilu memiliki peran yang fundamental dalam demokrasi penunjukan langsung merupakan budaya aristokrasi. Sehingga dapat membedakan mana pemerintah yang lahir dari tradisi demokrasi dan mana kekuasaan yang lahir dari tradisi tirani. Dengan demikian pemerintah yang berasal dari mandat elektoral kecenderungan lebih takut terhadap rakyat dan tanggung jawab langsung kepada rakyat jauh lebih tinggi dibandingkan dengan mental pemerintah yang memperoleh jabatan bukan dari dukungan elektoral. Sebagaimana menurut Maggalatung sebagai instrumen utama dalam menata masyarakat, pemerintahan negara dan seluruh perangkatnya memegang kekuasaan politik yang besar. Agar kekuasaan tersebut dapat difungsikan secara efektif, pelaksanaannya harus didasari oleh pembenaran yang sah atau legitimasi.⁹⁴

⁹⁴ Sujatmiko Sujatmiko, "Demokrasi dan Keadilan Sebagai Legitimasi Suara Rakyat," *adalah* 2, no. 6 (Juni 2018), <https://doi.org/10.15408/adalah.v2i6.8549.hlm>, 53

Pada pengangkatan jabatan publik tanpa mandat elektoral merupakan ancaman serius terhadap eksistensi demokrasi, demokrasi dianggap tumbuh menjadi lebih baik jika tradisinya terus dilaksanakan secara berkelanjutan. Selain itu pilihan langsung oleh rakyat menciptakan stabilitas politik yang demokratis. Praktik pengangkatan penjabat kepala daerah Pj telah merengut dan menabrak kedaulatan rakyat, yang mana sejak awal kekuasaan harus diperoleh atas kehendak rakyat secara langsung yakni melalui pemilu. Oleh karena demikian agenda pemilu adalah agenda refleksi terhadap kekuasaan sehingga dapat menjadi mekanisme evaluasi bagi rakyat yang memiliki kedaulatan.

b. Permasalahan Transparansi dan Akuntabilitas

Ketidak transparansi menjadi budaya dalam birokrasi di Indonesia banyak pemerintah memandang informasi sebagai milik pemerintah bukan milik publik persoalan transparansi terletak dari penjabat pemerintah kita yang tidak mampu membedakan mana kepentingan pribadi dan mana kepentingan publik sehingga informasi menjadi tertutup dengan tertutupnya informasi publik telah menjawab pemerintah tidak akuntabel dalam mengelola organ pemerintahan secara bertanggung jawab. Untuk memetakan indikator keberhasilan dan kegagalan pemerintahan adalah dilihat dari sejauh mana informasi dapat diserap oleh publik yang memungkinkan efektif kerja publik untuk mengontrol penyelenggaraan yang dapat dinilai dengan *output* dan *outcome* pada rakyat.⁹⁵ Seringkali pemerintah berdalil dengan beragam informasi sudah disiarkan di berbagai media, klaim seperti ini sering ditemukan di pemerintahan padahal sebetulnya informasi seharusnya milik publik

⁹⁵ Ait Novatiani, R. Wedi Rusmawan Kusumah, dan Diandra Pepi Vabiani, "Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah," *Jurnal Ilmu Manajemen Dan Bisnis* 10, no. 1 (Maret 2019): 51–62, <https://doi.org/10.17509/jimb.v10i1.15983.hlm>, 52

terkadang menyelipkan juga akan di disiarkan kepada orang-orang tertentu yang memiliki hubungan politik dengan pemerintah terkait hal ini dibocorkan dulu secara tidak bertanggung jawab oleh oknum tertentu.

c. Permasalahan Krisis Dasar Hukum

Sebagai negara hukum krisis legitimasi hukum menjadi persoalan yang serius sebagaimana landasan yuridis dalam konstitusi kita Pasal 1 ayat 3 “negara Indonesia adalah negara hukum” UUD NRI 1945 hukum adalah alat pengontrol kekuasaan jika hukum tidak ada maka kekuasaan akan cenderung *abuse of power* terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum. Sebagaimana menurut Menurut Brian Z. Tamanaha, hukum terbagi menjadi 2 *Pertama* hukum dimaknai sebagai *rule by law* tindakan pemerintah. *Kedua*, hukum dimaknai sebagai norma yang umum setelahnya berkembang substansi hukum tergantung dari kesepakatan bersama *democracy and legality*.⁹⁶ Dalam praktik demokrasi yang sehat hukum adalah roh dalam demokrasi untuk mengontrol pemerintah dan sipil sehingga keduanya menjadi terkendali oleh hukum dengan krisisnya dasar hukum maka kekuasaan tidak lain adalah hukum itu sendiri pemerintahan dijalankan berdasarkan pada kehendak yang berkuasa. Oleh karena demikian pengangkatan Pj kepala daerah menjadi preseden buruk di tahun 2021-2024 telah mendegradasi prinsip negara hukum kedudukan Pj bersifat strategis hal serupa dapat terjadi di masa yang akan datang.

d. Permasalahan Sentralisasi Kewenangan Pemerintahan Pusat

⁹⁶ Achmad Irwan Hamzani, *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, *Yustisia* 3.3 (2014): 137-142..hlm, 137

Masalah sentralisasi kewenangan pemerintah pusat dimana pemerintah pusat menarik kembali kewenangan yang sebetulnya hubungan pusat dan daerah dalam urusan pemerintah harusnya telah diputus dengan diterapkannya desentralisasi dimana daerah memiliki hak otonom untuk mengatur pemerintahannya sendiri sebagaimana capaian dari reformasi 1998 yang sebelumnya daerah tidak bedaya menjadi berdaya, dengan pusat terus mengganggu penyelenggaraan pemerintah daerah telah memonopoli desentralisasi daerah hasil dari amanat reformasi. Implikasi dari sentralisasi kewenangan pusat ke daerah adalah pejabat Pj yang diangkat menjadi tersandera dalam hubungan politik dengan pusat, daerah hanyalah bagian dari atribut demokrasi yang tidak betul-betul terlepas dari belenggu kekuasaan pusat sehingga demokrasi dan partisipasi lokal menjadi lemah.

Selain persoalan di atas Pj kepala daerah yang diangkat memiliki keterbatasan wewenang dalam menjalankan tugasnya tidak seperti halnya kepala daerah yang diangkat secara definitif, oleh karena itu undang-undang memangkas kewenangan Pj di satu sisi desentralisasi menuntut adanya kemandirian daerah namun di sisi lain Pj dibatasi oleh suatu aturan hukum. Karena aturan hukum yang memangkas kewenangan Pj menentang terhadap desentralisasi daerah akibatnya Pj menjadi terbatas kewenangannya tidak bisa menciptakan kreatifitas dan ide-ide yang membangun daerah. Artinya kedudukan Pj kepala daerah hanyalah jabatan struktural pemerintahan saja tidak punya kuasa untuk menentukan kebijakan-kebijakan baru dalam pemerintahan di tingkat lokal.

1. Permasalahan Batas Kewenangan Pj

Secara filosofis kedudukan Pj kepala daerah untuk melanjutkan pelayanan administrasi pemerintahan daerah, dengan demikian sepenuhnya wewenangnya

dibatasi tidak sepenuhnya sama dengan pejabat definitif yang dipilih langsung oleh rakyat Pj kepala daerah dilarang untuk melakukan :

1. Melakukan mutasi atau perombangan pegawai/ pejabat daerah
2. Membatalkan perizinan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya atau mengeluarkan perizinan yang dibandingkan dengan pejabat sebelumnya.
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah dan
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan program penyelenggaraan pemerintahan dan pejabat sebelumnya.

Sebagaimana menurut Murtir Jeddawi, kewenangan sebagai otoritas melegitimasi dalam menentukan keputusan, melimpahkan tanggung jawab, memerintah dapat memberikan tanggung jawab kepada pihak yang dikehendaki. Dengan demikian wewenang (*competence, bevoegdheid*) terdapat pada bidang tertentu saja, sedangkan kewenangan adalah sejumlah perhimpunan kewenangan (*rechtbevoegdheden*).⁹⁷ Konsekuensi dari pembatasan kewenangan di atas adalah stagnasi pembangunan dan inovasi di tingkat daerah karena harus mematuhi 4 larangan diatas sehingga kinerja birokrasi daerah menjadi pasif kaku dan tidak ada terobosan baru dalam menyambut pengembangan guna membangun daerah secara otonomi, karena itu Pj dalam menyelenggarakan pemerintah daerah cenderung meminta izin sekaligus petunjuk kepada pemerintahan pusat artinya birokrasi daerah harus melalui proses yang berbelit-belit dalam pembangunan daerah.

2. Permasalahan Pengawasan/ Evaluasi Pj

Pengawasan sekaligus evaluasi Pj kepala daerah merupakan titik yang paling krusial di era masa transisi, kepala daerah yang dipilih dan diangkat oleh pusat telah melemahkan peran pemerintah daerah akibat dari distribusi kekuasaan satu pintu, yang menjadikan Pj tunduk dan patuh pada pusat yang cenderung berbelok mengabaikan aspirasi rakyat dan DPRD karena secara doktrin demokrasi kekuasaan yang diperoleh

⁹⁷ wa Santika, *Tinjauan Hukum Batasan Kewenangan Pejabat Bupati Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, 05, no. 2 (2023).hlm, 2890

dari rakyat harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat pula dengan diangkatnya oleh pusat Pj tidak lain adalah boneka pusat. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memiliki dua tujuan utama, yakni mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat dan mengakselerasi proses demokratisasi di tingkat lokal.⁹⁸ Sebagaimana Menurut, Victor M. Situmorang, yang dikutip dari Mustanir Ali pengawasan merupakan instrumen tindakan yang dilakukan guna meningkatkan kesesuaian pelaksana tugas terhadap ketentuan hukum serta capaian.⁹⁹ Apalagi ditambah di masa depan kepala daerah tahun 2029 pusat tidak mampu mengawal serta mengevaluasi seluruh kepala daerah setiap level gubernur, bupati dan walikota. Sehingga untuk menilai indikator keberhasilan dan kegagalan Pj kepala daerah serta sanksi apa yang diberikan jika pun Pj bersalah tidak pernah dipublikasikan ke publik secara transparansi.

Sebagaimana menurut Titi Anggriani anggota dewan pembina Perludem, akan banyak kepala daerah politik krusial menuju pemilu tahun 2024 yang akan melibatkan kepala daerah untuk menjalankan kepentingan pusat.¹⁰⁰ Hal ini menyebabkan demokratisasi dalam menentukan pilihan kepala daerah terdapat pada Pasal 18B ayat 4 tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang dapat menurunkan kepercayaan publik akan kebijakan sentralistik pemerintah pusat terhadap pengangkatan Pj yang merusak kedaulatan rakyat sekaligus membangkan terhadap perintah MK agar tetap memperhatikan makna demokrasi dilakukan dengan transparan akuntabilitas. Pemilu adalah satu-satunya instrumen penting dalam demokrasi karena Indonesia telah mengatasnamakan dirinya sebagai sistem demokrasi maka kekuatan elektoral sangat

⁹⁸ E. Prajwalita Widiati dan Haidar Adam, "Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah," *Yuridika* 27, no. 1 (Maret 2012), <https://doi.org/10.20473/ydk.v27i1.289.hlm>, 78

⁹⁹ Akmal Mualif, "Pengawasan Tata Kelola Pemerintahan Daerah," preprint, Open Science Framework, 10 April 2022, <https://doi.org/10.31219/osf.io/ysqv5.hlm>, 2

¹⁰⁰ Tidak Transparan, Kecemasan Publik soal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Bermuatan Politik Dinilai Wajar, diakses 2 Juli 2026, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/15364201/tidak-transparan-kecemasan-publik-soal-penunjukan-penjabat-kepala-daerah?page=all>.

fundamental. Sebagaimana menurut Nasution & Kushandajani dalam partisipasi elektoral, pemilih terlibat secara aktif dalam periode pra-elektoral, masa tahapan, dan pasca periode elektoral, sehingga sebagai warga negara harus berpartisipasi dalam kegiatan pemilu.¹⁰¹ Juga sejalan dikemukakan oleh Sitepu keterlibatan rakyat dalam melakukan kegiatan yang dipilih secara langsung atau tidak langsung yang dilakukan oleh kelompok secara langsung yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan.¹⁰²

Setelah pengisian jabatan kepala daerah di tahun 2022 dengan jumlah 171 kepala daerah yang diangkat kini terulang lagi di tahun 2029 yang akan datang lewat putusan MK. No.135/PUU-XXII/2024 dalam putusan nya MK memutus memisahkan pemilu lokal dan nasional dengan jenjang waktu 2 sampai 2 tahun 6 bulan implikasi tersebut menciptakan dua hal *Pertama*, krisis legitimasi elektoral dalam sistem demokrasi di Indonesia. *Kedua*, menciptakan ketidakpastian hukum sebagai landasan pengangkatan penjabat sementara Pj. Sampai saat ini belum ada perubahan formal pada UU No.7 tahun 2017 yang membahas tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ke depan tahun 2029 hanya berlandaskan pada payung hukum putusan MK.

Ketiadaan batas waktu yang eksplisit tidak menghilangkan kewajiban hukum bagi DPR serta Presiden untuk segera mendorong revisi UU pemilu agar mencegah terjadinya kekosongan hukum yang dapat menimbulkan ketidakpastian dalam negara hukum di suatu rakyat.¹⁰³ Terlepas dari benar dan salah putusan MK harus tetap dilaksanakan sebagai upaya menciptakan kepastian hukum meskipun putusan MK masih menjadi perdebatan yang tak ada habisnya menciptakan kontroversi oleh

¹⁰¹ Saepudin Muhtar Dkk., "Peran Penting Pemilih Pemula Dalam Pemilu 2024," *Devosi* 4, no. 2 (Oktober 2023): 145–55, <https://doi.org/10.33558/devosi.v4i2.7388.hlm>, 150

¹⁰² Elen Pitria dkk., "Peran Pemilih Pemula dalam Pemilu 2024," *KREATIF: Jurnal Pengabdian Masyarakat Nusantara* 3, no. 3 (Agustus 2023): 210–18, <https://doi.org/10.55606/kreatif.v3i3.2105.hlm>, 211

¹⁰³ Abdul Wahid dan Suriyanto Suriyanto, "Analisis Kewajiban Legislasi DPR dan Pemerintah dalam Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi No. 90/PUU-XXI/2023," *Iblam Law Review* 4, no. 3 (September 2024): 168–80, <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.502.hlm> 172

sebagian orang namun perlu diingat bahwa MK diberi wewenang dalam mengontrol arah demokrasi di Indonesia. Sebagaimana menurut Mahfud MD terlepas benar salah putusan hakim ada dalil sebagai dasar “*hukmul haakim yarfa ’ul khilaaf*”, tindakan pemangku kebijakan, yang terdapat didalamnya adalah putusan hakim, guna mengakhiri semua perdebatan yang pro dan kontra tetapi harus tetap dijalankan.¹⁰⁴ Putusan hakim adalah perintah untuk segera dilaksanakan dalam menciptakan ketaatan terhadap kepastian hukum, sebagaimana menurut H.C. Kelmen dan L. Pospisil, ada 3 hal *Pertama*, suatu ketaatan yang bersifat ketaatan. *Kedua*, kepatuhan yang dapat diidentifikasi, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi serta. *Ketiga*, ketaatan dikarenakan kesadaran pada seseorang yang sudah melekat pada dirinya sendiri atas suatu kepercayaannya.¹⁰⁵

Sistem pengisian jabatan pada kepala daerah tahun 2029 yang akan datang oleh karena kepala daerah memiliki peran yang penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia karena memiliki peran penting di tingkat kedaerahan dalam pelayanan dan pembangunan daerah. Sebagaimana menurut Siagian, peran pemerintah pada umumnya adalah memiliki beberapa fungsi pengaturan, perumusan jenis kebijakan, pelayanan dan penegakan hukum serta ketertiban dan keamanan.¹⁰⁶ Dengan demikian pemilihan kepala daerah penting untuk dilakukan guna mendapatkan pelayanan yang maksimal dalam sistem pemerintahan setiap level dasar hukum pemilihan kepala daerah terdapat dalam UU. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor

¹⁰⁴ M. Agus Maulidi, “Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (Juli 2019): 339, <https://doi.org/10.31078/jk1627.hlm> 346-347

¹⁰⁵ Novendri M. Nggilu, “Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (April 2019): 43, <https://doi.org/10.31078/jk1613.hlm> 50-51

¹⁰⁶ Evy Sriwati, Budi Setiawati, dan Nurbiah Tahir, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Infrastruktur*, 5 (2024).hlm 108

1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang. UU ini lahir sebagai hak prerogatif presiden mengeluarkan perpu atas situasi pandemi Covid 19 tahun 2019 lalu. Bhenyamin Hoessein kata “*demokratis*” pada Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 tidak dapat ditafsirkan sebagai pemilihan melalui mekanisme tertentu, namun yang paling diutamakan pemilu dilaksanakan secara bersih bebas tanpa ada politik uang.¹⁰⁷ Adapun konsep pemilihan kepala daerah menurut Jimly Asshiddiqie, maka “*dipilih secara demokratis*” jika ditafsirkan memiliki dua model pengisian pejabat kepala daerah di setiap levelnya yakni bisa dimaknai dikehendaki rakyat secara langsung sebagaimana dalam pemilu nasional memilih pasangan presiden dan wakil presiden.¹⁰⁸ Perihal pemilihan kepala daerah harus tetap diselenggarakan melalui pemilihan umum secara langsung adalah kehendak konstitusional yang harus dijalankan oleh pemerintah.

B. Pengaturan Pengisian Jabatan Sementara (Pj) Kepala Daerah di Masa Yang Akan Datang Sebagai Akibat Dari Pemisahan Pemilu Lokal dan Nasional

Perkembangan demokrasi serta pemilu di Indonesia tidak terlepas dari pengalaman penyelenggaraan negara atas keterlibatan warga negara dan pemerintah yang merumuskan sistem pelaksanaan pemilu sehingga dari pengalaman demokrasi yang menuju kematangan sampai saat ini masih membenahi penyimpangan dan pelanggaran pada pemilu yang sudah terlaksana sebelumnya. Akibat daripada refleksi pemilu serentak 2 dekade terakhir dinilai tidak maksimal, mulai dari *money politic*, kecurangan sampai pada tragedi kematian penyelenggara pemilu yang begitu banyak

¹⁰⁷ Gunardi SA Lumbantoruan, *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dan Serentak: Dinamika, Tantangan, Dan Prospek Pembaharuannya (The Legal Politics Of Direct And Simultaneous Regional Head Elections: Dynamics, Challenges, And Prospects For Reform)*, 2024.hlm, 1

¹⁰⁸ Marudut Hasugian, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 4 Desember 2024, <https://doi.org/10.5281/Zenodo.15337536>.hlm, 6

jumlahnya di latar belakang dari masalah tersebut perubahan desain pemilu menjadi urgensi untuk dilakukan. Sebagaimana menurut Suak lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Bawaslu hanya mengadakan sosialisasi tentang pelaksanaan pemilu secara lengkap mengedukasi kesadaran masyarakat tentang pemilu namun, dalam pelaksanaannya pemilu di hari pencoblosan banyak pelanggaran pemilu yang dibiarkan begitu saja.¹⁰⁹

Dengan lahirnya Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 yang dimohonkan oleh yayasan Perludem ke MK menciptakan perubahan baru terhadap pelaksanaan pemilu di masa yang akan datang, sekaligus menciptakan PR juga bagi pemerintah untuk menawarkan gagasan yang ideal pengisian jabatan kepala daerah akibat dari pemisahan pemilu lokal dan nasional, untuk model yang ditawarkan perlu di garis bawahi dulu bahwa keidealan pengisian jabatan kepala daerah sangat sulit untuk merumuskannya, meskipun demikian bukan berarti ruang kekosongan kepala daerah di masa depan akan menjadi ruang yang tidak diisi oleh pejabat sementara yang akan melanjutkan periodisasi sampai UU menentukan lain untuk dilaksanakan pemilu sebagaimana perintah MK dalam putusan No. 135/PUU-XXII/2024 jarak 2 tahun sampai 2 tahun 6 bulan pemilu lokal dilaksanakan setelah pemilu nasional dilaksanakan. Meskipun 2 partai politik PDIP dan Nasdem telah menyatakan sikap bahwa perwakilannya di parlemen tidak akan menindak lanjuti putusan MK tersebut karena dinilai decklok konstitusi jika melaksanakan putusan MK maka akan menabrak norma Pasal 22E ayat 1 UUD NRI 1945 dan jika tidak melanggar pun akan menabrak norma Pasal 24C ayat 1 putusan MK bersifat *final and binding*. Ini menunjukkan bahwa peran MK sebagai penjaga terakhir konstitusi dan demokrasi di Indonesia, selain itu putusan MK tidak

¹⁰⁹ Ratnia Solihah Dan Arry Bainus, *Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis*, *Jurnal Wacana Politik* 3.1 (2018): 14-28..hlm, 25

hanya mempengaruhi para pihak yang bersengketa melainkan berlaku menyeluruh sejak putusan dibacakan terbuka untuk umum yang berimplikasi terhadap penerapan hukum di Indonesia.¹¹⁰

Artinya masa depan jabatan kepala daerah di masa akan datang masih dalam ketidakpastian jika tidak segera direvisi UU No. 7 tahun 2017 untuk segera dilaksanakan dan di dalamnya terdapat pembahasan perubahan pemilu memisahkan lokal dan nasional seperti pada putusan MK maka secara otomatis ada desain untuk pengisian jabatan kepala daerah di masa yang akan datang perlu ada desain konstitusional yang di diatur dalam undang-undang, hingga sampai saat ini DPR belum melakukan revisi perubahan terhadap UU pemilu. Sampai sekarang perdebatan tentang makna demokrasi dalam pemilihan kepala daerah beragam argumentasi makna “*demokratis*” apapun pengertian demokrasi menurut KBBI bersifat demokrasi berciri demokrasi. Sejak Indonesia merdeka pidato pertama perdana menteri Syahril sejak dibentuk kabinet parlemen menurut Mustari, demokratis dapat di makna sebagai cara seseorang untuk mengetahui haknya serta kewajiban juga bagaimana berpikir dan mengambil tindakan.¹¹¹

Berbagai perspektif tentang model pilkada dengan pengisian pemilihan kepala pengisian jabatan kepala daerah baik itu melalui pemilu maupun melalui pemilihan oleh parlemen bahkan oleh menteri dalam negeri (mendagri) praktek selama ini di Indonesia sama-sama memiliki argumentasi konstitusional, akibat dari original intent Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang tidak diatur secara spesifik tentang pemilihan kepala daerah. Sementara pengaturan pengangkatan yang ideal di masa yang akan datang dengan kondisi sekarang masa depan konstitusional kepala daerah yang di Pj perlu

¹¹⁰ Ridwan Syaidi Tarigan, *Dinamika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi* (Kalimantan Selatan: Ruang Karya, 2024).hlm, 21

¹¹¹ deya Rhama Dhanty Dan Ahmad Eddison, *Pengaruh Sikap Demokratis Terhadap Prestasi Belajar Siswa Sma Negeri 2 Bengkulu*, 1, no. 2 (2022).hlm 258

perubahan lebih lanjut oleh UU No.17/2017 tentang pemilu. Selanjutnya, dalam hal pemilihan umum pemerintahan dilakukan secara langsung dapat meningkatkan akuntabilitas yang lebih tinggi dibandingkan sistem perwakilan, karena masyarakat dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung tanpa melalui perwakilan anggota legislatif atau “*Electoral College*” sehingga pilihan yang diberikan benar-benar didasarkan pada kepentingan serta penilaian terhadap calon kepresidenan.¹¹²

Guna menghindari kepentingan politik langsung dengan menunjuk langsung kepala daerah pengangkatan kepala daerah dipandang bertentangan dengan prinsip demokrasi yang telah berkembang sejak Indonesia merdeka, mengingat jabatan kepala daerah yang mengesahkan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sementara dalam demokrasi pemimpin pada hakikatnya dipilih oleh dan berasal dari rakyat bukan presiden.¹¹³ Preferensi desain yang ideal dalam pengangkatan Pj seperti halnya rasa dalam makanan memiliki beragam rasa, bagi sebagian orang menyukai rasa pahit, pahit adalah rasa yang bikin seseorang ketagihan, sedangkan bagi yang menyukai rasa pedas makanan terasa kurang jika rasa pedas tidak ada namun, bagi mereka yang ingin terobati rasa pahit dan pedas air adalah rasa yang netral. Sehingga perdebatan tentang gagasan pemilu dan pengangkatan Pj sejatinya tidak akan habisnya semua preferensi seperti rasa namun rasa yang paling konstitusional adalah air yakni sadar harus kembali ke sifat awal demokrasi rakyat adalah kekuasaan yang berdaulat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi sebagaimana kedaulatan rakyat sudah menjadi landasan yuridis dalam konstitusi kita.

¹¹² Muhammad Andi Susilawan, Ikhsan Ikhsan, dan Dodi Haryono, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia,” *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (Agustus 2015), <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no2.299.hlm>, 351

¹¹³ Fajar Nur Rimantoro, “Fenomena Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Ditinjau dari Konsep Demokrasi,” *As-Shahifah : Journal of Constitutional Law and Governance* 4, no. 2 (Desember 2024): 105–24, <https://doi.org/10.19105/asshahifah.v4i2.16813.hlm>, 6

Namun bukan berarti permasalahan dalam pengisian jabatan tidak dapat terpecahkan dengan lahirnya putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 memaksakan kita untuk berpikir keras bagaimana formulasi yang tepat dalam merumuskan pemilu sekaligus mengisi kekosongan kepala daerah implikasi dari norma baru yang dibentuk oleh MK jarak pemilu lokal dan nasional tidak boleh kurang dari 2 tahun berikut rumusan sebagai tawaran yang dapat di pertimbangkan sebagai solusi dalam merekayasa pengisian jabatan kepala daerah di masa yang akan datang:

a. DPRD Mengusulkan Untuk Diangkat Menjadi Pj Kepala Daerah

Model pengusulan oleh DPRD menjadi pilihan dalam pengusulan Pj kepala daerah di masa depan. Ini rekonstruksi baru untuk memangkas sentralistik pemerintah pusat atas pengangkatan Pj kepala daerah sebelumnya menuai banyak kritikan. Penggunaan hak pengusulan ini diusulkan sebelum pemilu tahun 2029 yang bertepatan dengan sebelum berakhirnya masa jabatan DPRD yang juga akibat dari pemisahan pemilu lokal dan nasional. Dan apabila jabatan DPRD telah berakhir dan pemerintah tidak melaksanakan pemilu lokal (selah) secara otomatis jabatan DPRD di perpanjang, namun jika kepala daerah dan DPRD sama-sama berakhir masa jabatannya desain ini tidak dapat diterapkan langsung sebelum DPRD memiliki kepastian hukum tentang masa jabatannya di era transisi. Karena menjadi asumsi penulis perpanjangan masa jabatan DPRD akan terjadi dan terbukaan DPRD dalam pengusulan pengangkatan Pj harus diberikan ruang dalam mengurangi sentralisasi pemerintahan pusat. Dengan melalui DPRD pemberdayaan otonomi daerah terasa lebih nyata dalam menjalankan mandat kedaulatan rakyat, jika pengisian Pj sebelumnya DPRD di tingkat daerah di asingkan padahal dalam gagasan demokrasi dalam negara kesatuan Indonesia membagi daerah menjadi bagian-bagian provinsi, kabupaten

dan kota. Secara doktrin konseptual DPRD sebagai perwakilan pemerintahan daerah mengusulkan kepala daerah masih dalam pemaknaan demokratis.¹¹⁴

Karena menjadi kritik besar proses pengusulan dan pengangkatan Pj selama ini adalah ketidak terbukaannya informasi kepada publik. Jika perluasan makna demokratis yang di tafsirkan MK sebelumnya memberikan peluang mendagri tentu DPRD berasal dari rakyat punya hak pula. Meskipun dalam ajaran demokrasi kepala pemerintahan daerah idealnya dipilih melalui pemilu namun situasi seperti ini menjadi masalah yang rumit jika tidak diatasi dengan formulasi yang baru dalam menawarkan pengisian jabatan Pj.

Dengan demikian DPRD dapat memberikan peluang secara terbuka bukan hanya dari kalangan ASN yang paling penting adalah syarat umum dan khusus harus diatur lebih rigid agar kualifikasi nama-nama orang yang diusung memiliki kompetensi di bidang pemerintahan yang memiliki jiwa *leadership* sebagai pemimpin daerah. Kemudian penetapan bakal calon terpilih harus dari suara mayoritas DPRD untuk ditetapkan dan diangkat menjadi kepala daerah atas keputusan mendagri atau presiden pada tingkat daerah tingkat satu. Desain ini memberikan keseimbangan antara daerah dan pusat sehingga suara-suara daerah setidaknya masih diperhitungkan juga daerah dapat memperkuat sistem *check and balance*, tetap merawat otonomi daerah. Oleh sebab itu demokrasi yang dilaksanakan ialah demokrasi konstitusional mengintegrasikan kedaulatan rakyat (*constitutional democracy*), dimana prinsip demokrasi (*democratie*) dan prinsip negara hukum (*nomokratie*) dua hal yang inheren dan tidak dapat

¹¹⁴ Suratin Eko Supono, *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Kajian Terkait Penegakan Konsitusi Untuk Menemukan Konsep Yang Ideal Tentang Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2023).hlm, 6

dipisahkan satu sama lain.¹¹⁵ Sebagaimana menurut Widodo di samping DPR memiliki legislasi sebagai pengawasan juga mengalami semakin kuat sebagai bagian krusial dalam sistem pengawasan dan keseimbangan kekuasaan.¹¹⁶

Meskipun pengangkatan model ini bukan bagian dari rezim pemilu sifatnya hanya melanjutkan pemerintahan berdasarkan hukum administrasi negara. Secara normatif kewenangan dapat diperoleh dari 3 instrumen atribusi, delegasi dan mandat, dalam melaksanakan tugas pemerintahan Pj kepala daerah merupakan cerminan dari prinsip-prinsip dalam pemerintahan yang baik. Untuk mencegah penempatan diri Pj kepala daerah memandang kewenangan sebagai kekuasaan semata Pj sejatinya adalah pejabat administrasi untuk keberlanjutan organ pemerintahan yang sudah selesai periodesasinya.¹¹⁷ Sebagaimana menurut Hadjon, pergantian relasi atau pergantian pemerintahan baik di pemilu maupun diluar pemilu mengalami perombakan, namun perombakan tersebut tidak mempengaruhi tanggung jawab pelayanan administrasi pemerintah.¹¹⁸ Pemerintahan adalah sistem yang terbuka (*opened system*) bukanlah suatu sistem yang tertutup (*closed system*) dalam suatu sistem penyelenggaraan negara demokrasi.¹¹⁹ Artinya pejabat boleh berganti namun pelayanan administrasi pemerintahan harus tetap berjalan secara berkelanjutan tidak boleh kekuasaan kosong dengan alasan apapun demi terciptanya pelayanan pemerintahan yang baik.

¹¹⁵ Yumna Fahira, *Sistem Checks And Balances Dalam Menjaga Prinsip Demokrasi Di Indonesia*, *Jurnal Media Akademik (JMA)* 3.6 (2025).hlm, 2

¹¹⁶ Lia Mastaria Duda dkk., *Implementasi Prinsip Checks and Balances melalui Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 1, no. 3 (2026).hlm, 195

¹¹⁷ Nazwa Ratu Camelia dkk., *Implementasi Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Berkeadilan*, 10, no. 1 (2026).hlm, 86

¹¹⁸ Firdaus Arifin, "Dinamika Hukum Administrasi Negara Terhadap Mekanisme Kontinuitas Kebijakan di Masa Peralihan Kekuasaan Presiden," *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 2 (Oktober 2024): 1013–23, <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.2.10570.1013-1023>.hlm, 1015

¹¹⁹ Hj. Evita Isretno, *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan *Kelijakan Pemerintah* (Cintya Press, 2020).hlm, 54

- b. Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Daerah Sampai Tahun Pemilu Lokal di Laksanakan.

Perihal perpanjangan masa jabatan menjadi pilihan dalam pembahasan perubahan UU pemilu pasti akan menawarkan perpanjangan masa jabatan kepala daerah dengan beberapa alasan kepala daerah yang diperpanjang masa jabatannya adalah seorang politikus yang memiliki mandat langsung dari rakyat secara konstituen yang dimenangkan dalam pemilihan umum di tingkat lokal. Dengan tetap memperhatikan loyalitas serta integritas kepala daerah definitif yang dapat dipertahankan untuk diperpanjang sehingga Pj yang di perpanjang betul-betul diseleksi secara ketat, agar tetap memperhatikan nilai-nilai demokratis tidak hanya diperpanjang secara menyeluruh lewat pengesahan administrasi semata. Hal ini karena sistem demokrasi menjunjung tinggi prinsip persamaan dasar dalam bernegara berdasarkan pada hak bagi setiap warga negara, termasuk hak untuk berpartisipasi dan memperoleh kesempatan yang setara dalam kontestasi kepemimpinan di tingkat lokal.¹²⁰ Meskipun wacana pembahasan agenda revisi UU pemilu belum masuk dalam pembahasan legislasi namun pilihan ini dijadikan pilihan karena cukup sederhana pemerintah tinggal mengeluarkan peraturan pemerintah yang melegitimasi jabatan kepala daerah hasil pemilihan umum tahun 2024 di perpanjang jabatan sampai pada pelaksanaan pemilu lokal serentak lokal tahun 2031 atau 2032 meskipun pilihan ini secara terang-terangan menentang norma Pasal 22E ayat 1 pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

Frasa *lima tahun sekali* secara jelas agenda pemilu nasional dan daerah dilaksanakan lima tahun sekali namun pilihan ini dianggap logis jika

¹²⁰ Evaline Suhunan dan Purba Made Aubrey, *Analisis Wacana Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Demokrasi dan Konstitusi*, " *Inovatif: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial* 3.2 (2023): 1877-1884.hlm, 5

dilaksanakan pemilu kepala daerah dalam keadaan darurat untuk mempertahankan prinsip kedaulatan rakyat selain pembenahan penyelenggara pemilu juga anggaran pelaksanaan pemilu akan menjadi pertimbangan pemerintah masih banyak kebutuhan yang lain untuk dianggarkan, karena jangka waktu 2 tahun tersebut tidak cukup siap untuk dilakukan dalam keadaan terdesak situasi dan waktu yang cukup limit hanya untuk mengisi jabatan selama 2 tahun 6 bulan. Pasal 18 Ayat 4 gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Menurut Mahfud MD, demokrasi itu membingungkan bagaimana tidak jelas baik dan buruknya serta bagaimana menjalankan dalam sistem negara demokrasi.¹²¹ Jika merujuk pada pasal di atas pemilu menjadi keharusan untuk dilaksanakan sejalan yang dikemukakan oleh Sobari, pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis agar rakyat merasakan haknya dalam memilih seorang calon.¹²² Oleh karena itu gagasan masa depan pemilu lokal dan nasional seharusnya diatur dalam 2 model undang-undang harus dibuatkan dalam materi muatan pengaturan Pj kepala daerah dan undang-undang tentang pemilu nasional. Keadaan yang seharusnya dalam pelaksanaan pemilu nasional dan lokal harus di bentuk mekanisme hukum yang kuat seperti peraturan perundang-undangan.¹²³ Sehingga dalam hal pengisian Pj kedepan lahir dari produk legislasi bukan dari peraturan menteri yang bukan dari

¹²¹ Roni Sulistyanto Luhukay, *Pergulatan Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Hukum Dan Demokrasi*, " *Jurnal Hukum Caraka Justitia* 4.1 (2024): 1-17.hlm, 12

¹²² Public Administration Studies, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Garut, Indonesia, dkk., "Kajian Prinsip Demokrasi Dalam Pemilihan Umum di Indonesia," *Jurnal Transformatif* 9, no. 1 (Maret 2023): 66–83, <https://doi.org/10.21776/ub.transformatif.2023.009.01.4.hlm>, 68

¹²³ Ramlan Surbakti Didik Supriyanto Hasyim Asy'ari, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah* (Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011).hlm, 68

lembaga representasi karena menteri merupakan pembantu presiden diangkat dan diberhentikan oleh presiden kapan saja berdasarkan keinginan presiden.

- c. Pengangkatan Kepala Daerah Sementara (Pj) Diangkat Calon Yang Memperoleh Surat Suara Terbanyak Kedua Pada Pemilu Sebelumnya Tahun 2024.

Desain ini adalah hasil dari pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2024 sebelumnya untuk melaksanakan pemilihan umum dalam memilih kepala daerah di semua level provinsi, kabupaten dan kota dalam waktu yang singkat tentu memiliki berbagai tantangan tersendiri untuk menjamin kedaulatan rakyat tawaran ini bisa menjadi pilihan untuk di pertimbangkan meskipun sebelumnya tidak ada karena konsep ini dicangkokkan dari seorang pejabat yang meninggal dunia kemudian di pilihlah seorang pejabat yang memiliki perolehan surat suara terbanyak kedua. Jika ingin mempertahankan hak elektoral rakyat yang memiliki kedaulatan karena dapat dianggap sebagai hasil pemilihan yang demokrasi juga bermakna berdemokratis gagasan ini dapat saja ditawarkan sebagai salah satu pilihan dalam menambal kekosongan masa jabatan kepala daerah di masa yang akan datang. Meskipun rakyat seharusnya melaksanakan agenda pemilu secara konsisten setiap 5 tahun sekali berdasarkan amanat Pasal 22 E ayat 1 UUD 1945. Dalam mengukur suatu terlaksananya demokrasi terletak pada pemilu sebagaimana menurut Samuel P. Huntington Karakter suatu sistem politik yang tercermin demokratis apabila dari proses pemilihan umum para yang di ambil keputusan kolektif yang memiliki kewenangan tertinggi melalui pemilu yang dilaksanakan secara konsisten, dengan menjamin hak partisipasi politik bagi hampir seluruh warga negara yang dewasa.¹²⁴ Sebagai suatu sistem

¹²⁴ Rudi Salam Sinaga, "Implikasi Distorsi Demokrasi Pada Pemilu terhadap Penguatan Demokrasi Lokal," *Perspektif* 2, no. 1 (Februari 2016), <https://doi.org/10.31289/perspektif.v2i1.107.hlm>, 48

pemerintahan, demokrasi modern mengandung berbagai prinsip yang mencakup kekuatan rakyat, pemerintahan mayoritas, perlindungan hak kelompok kecil, kebebasan yang dijamin oleh hukum, partisipasi aktif warga negara, dan kesetaraan hak.¹²⁵ Perihal yang dapat dipertahankan menjadi indikator sebuah negara demokrasi adalah pemilu, dan juga inti dari ajaran tentang kekuasaan rakyat dan ajaran demokrasi dimana demokrasi adalah cerminan dari kedaulatan rakyat.¹²⁶

Meskipun dalam desain ini masih dapat diperdebatkan karena persoalan pemilu seharusnya dilaksanakan sekali dalam 5 tahun namun, menurut penulis setidaknya desain ini dapat mempertahankan prinsip demokrasi melalui pemilu tahun sebelumnya bukan menunjuk langsung dengan metode perwakilan, jika mengulas kembali sejarah pada masa Susilo Bambang Yudoyono (SBY) sempat mewacanakan agar pemilu dilakukan dengan metode perwakilan akibat dari kebijakan tersebut timbul reaksi penolakan rakyat yang menolak adanya kebijakan tersebut salah satu alasan yang dapat diterima adalah mempertahankan hak kedaulatan rakyat, karena jika dipilih melalui DPRD rakyat tidak begitu percaya dengan kinerja DPRD. Meskipun di berbagai daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, perwujudan kedaulatan rakyat dilakukan melalui sistem pemilu yang menghasilkan DPRD/parlemen sebagai representasi dari rakyat yang

¹²⁵ Martinus Aditya Pardiyoanto, "Perbaikan Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Demokrasi Pancasila," *Spektrum* 20, No. 2 (Juli 2023): 59, <https://doi.org/10.31942/Spektrum.V20i2.9138.hlm>, 65

¹²⁶ Zainal Abidin Pakpahan, "Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Pada Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD Sebagai Implementasi Pelaksanaan Sistem Demokrasi Pancasila (Suatu Kajian Terhadap Format Sistem Pemilu Indonesia Ke Depan Yang Tepat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Predisensiil Yang Dianut di Indonesia)," *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora* 5, no. 2 (Desember 2019): 161–85, <https://doi.org/10.29303/jseh.v5i2.60.hlm> 166

dihasilkan pada pemilu.¹²⁷ Penggunaan kemerdekaan memilih secara rasional merupakan tindakan memilih alternatif calon yang dinilai terbaik dari segi kebijakan yang ditawarkan dan kapasitas dalam melaksanakan kebijakan tersebut.¹²⁸ Memang desain ini menjadi salah satu pilihan jika dikehendaki meskipun masih banyak kekurangan dan kelebihan namun kemungkinan untuk diterapkan dapat saja dilakukan jika mencapai kesepakatan politik hukum untuk disepakati bersama dalam merumuskan dan menetapkan untuk diterapkan pada pilkada tahun 2029 yang akan datang.

d. Pengaturan Pelaksanaan Pemilu Sela, Yaitu Pemilu Yang Diselenggarakan di Luar Jadwal Pemilu Reguler Yang Dilaksanakan Setiap Lima Tahun Sekali

Perdebatan dalam pengisian jabatan kepala daerah sudah saatnya untuk diakhiri dengan kembali pada sistem negara Indonesia yang demokrasi, pemerintah pusat dan daerah harus mendorong agar terlaksana pemilu sela di masa transisi pemisahan pemilu nasional dan lokal. Hal ini dilakukan dalam rangka mencegah sentralisasi kewenangan pemerintah pusat terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah, pelaksanaan pemilu sela menjadi suatu keharusan yang paling ideal untuk diterapkan dalam mengisi kekosongan kepala daerah di masa yang akan datang. Meskipun sistem ketatanegaraan Indonesia belum pernah menyelenggarakan pemilu sela pada era transisi sebelumnya, mekanisme ini adalah instrumen penting guna menjamin kesinambungan kepemimpinan kepala daerah dan DPRD dengan terus merawat demokrasi di tingkat lokal yang terdampak meskipun, masih diperdebatkan langkah ini terlalu ekstrim jika dilaksanakan akan ada berbagai permasalahan

¹²⁷ Ofis Rikardo, "Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."hlm, 57

¹²⁸ Ramlan Surbakti Hasyim Asy'ari Didik Supriyanto, *Menjaga Kedaulatan Pemilih* (Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011).hlm, 19

yang ditimbulkan seperti, konflik kepentingan masa transisi, limitatif waktu ketika terjadi sengketa kepemiluan, membengkaknya anggaran, serta kesiapan perangkat sebagai penyelenggara pemilu. Sehingga dari rentetan masalah tersebut sebagian pendapat lebih memilih agar dilakukan perpanjangan masa jabatan. Seperti yang diusulkan oleh Titi Anggriani agar ada masa perpanjangan masa jabatan kepala daerah dan DPRD usulan tersebut sebagai langkah alternatif dalam menindaklanjuti putusan MK.¹²⁹ Namun, perlu ditekankan jika pemerintah punya kemauan bukan berarti tidak bisa diterapkan untuk dilaksanakan agar dipersiapkan mulai dari sekarang. Sebagai studi perbandingan Amerika Serikat yang melaksanakan pemilu sela atau yang dikenal dengan pemilu paruh waktu Partai Demokrat berhasil meraih kemenangan dalam pemilihan gubernur di New Jersey dan Virginia. Selain itu, kandidat dari Partai Demokrat juga memenangkan pemilihan wali kota di New York. Sementara itu, Proposisi 50 di California, yang mengusulkan agar penataan ulang daerah pemilihan pada pertengahan dekade dilakukan setelah memperoleh persetujuan pemilih, juga disahkan dengan dukungan mayoritas pemilih.¹³⁰ Hal serupa juga dipraktekkan oleh negara Philipina dan Liberia yang mengadakan pemilihan sela di tengah pergantian masa jabatan legislatif yang melaksanakan pemilihan di tengah jabatan sehingga bagi anggota yang tidak mengikuti pemilihan, anggota baru menjabat di tengah masa jabatan mereka.¹³¹

Keadaan kedaruratan pemilu meskipun belum diatur dalam UU pemilu di

¹²⁹ Kompas Cyber Media, "Masa Jabatan DPRD dan Kepala Daerah Diusulkan Diperpanjang hingga 2031," Kompas.com, 28 Juli 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/07/28/07480091/masa-jabatan-dprd-dan-kepala-daerah-diusulkan-diperpanjang-hingga-2031>.

¹³⁰ Blog admin, "The 2026 Midterms: What to expect on this year's electoral calendar | LSE United States Politics and Policy," *LSE United States Politics and Policy | Latest commentary and analysis on the United States from academic experts*, 9 Januari 2026, <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2026/01/09/the-2026-midterms-what-to-expect-on-this-years-electoral-calendar/>.

¹³¹ Midterm election," *Wikipedia*, 26 Oktober 2025, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Midterm_election&oldid=1318834591.

Indonesia seperti perubahan regulasi kepemiluan dan wabah atau bencana alam harus diatur secara eksplisit guna memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan pemilu dapat diselenggarakan berdasarkan standar dan keadaan tertentu. Pemerintah harus berani mendorong penyelenggaraan pemilu, sudah saatnya pemerintah mendobrak perubahan pemilu meskipun betapa sulitnya di tengah keterbatasan pemerintah pemilu saja bukan sesuatu yang mustahil diselenggarakan untuk merumuskan pengisian jabatan kepala daerah.

Pelaksanaan pemilu menjadi hakikat dalam sistem demokrasi oleh karena demikian di Indonesia didasarkan pada landasan yuridis dalam konstitusi. Pasal 1 ayat 2 kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar NRI 1945, pemilu terjadi setiap 1 kali dalam 5 tahun sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat 1 pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, ayat 5 pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Berdasarkan landasan yuridis di atas pemilu sejatinya dilaksanakan 1 kali dalam 5 tahun secara konsisten, namun ada pengecualian disini lahirnya putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 Memisahkan pemilu lokal dan nasional juga menegaskan bahwa didahulukan pemilu nasional setelah pemilu nasional setelahnya dilakukan pemilu lokal dengan jenjang waktu 2 sampai 2 tahun 6 bulan. Setidaknya ada 2 capaian pemilu lokal kenapa harus tetap dilaksanakan secara langsung *pertama*, pemilihan secara demokratis, bebas, adil dan *kedua*, pemilihan sebagai mekanisme rotasi kekuasaan dalam pergantian elit.¹³² Putusan MK

¹³² Pangwi Syarwi Chaniago, "Mempertahankan Pilkada Langsung," *Jurnal Polinter : Kajian Politik Dan Hubungan Internasional* 2, no. 1 (Agustus 2016): 33–45, <https://doi.org/10.52447/polinter.v2i1.501.hlm>, 36

No.135/PUU-XXII/2024 memaksakan untuk diselenggarakan pemilu selah jika ingin selaras dengan semangat demokrasi selain itu gagasan ini penting untuk diterapkan yang harus dimasukkan dalam materi muatan undang-undang pemilu untuk mengantisipasi kekosongan jabatan kepala daerah kedepanya. Untuk memitigasi risiko ke depan karena pemilihan Pj kepala daerah sudah dilakukan dalam 3 gelombang pertama 270 pada pilkada tahun 2015-2020 dan kedua, 101 pada pilkada 2017-2022 kemudian 171 pada pilkada 2019-2023 dalam upaya keserentakan pemilu nasional dan lokal sebelumnya. Di perkuat dengan putusan MK terbaru No.195/PUU-XXIV/2026 pilkada tetap dilaksanakan secara langsung MK menolak permohonan bahwa pilkada dipilih melalui DPRD.

Dalam pengertian lain pemilu yang dipisahkan tidak menjadi persoalan namun di masa transisi inilah menjadi persoalan menjadi masalah serius yang akan mencederai kekuasaan rakyat seperti yang terdapat pada Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 22E ayat 1 UUD 1945. Untuk itu dalam mendesain pemilu yang ideal hanya dapat dilakukan dengan melaksanakan pemilu selah, sebagai upaya untuk menjaga nilai-nilai demokrasi di tingkat nasional dan lokal sangat penting menjaga legitimasi kedaulatan rakyat. Penyelenggaraan pilkada langsung upaya untuk merawat demokratisasi lokal sebagai bagian dari sub sistem sebuah negara meskipun Indonesia berbentuk kesatuan namun otonomi daerah merupakan wujud dari pemberdayaan lokal yang merdeka. Sebagaimana menurut Kastorius Sinaga, mengemukakan bahwa adanya negara dalam negara karena kedaulatan bersifat independen tidak bisa dibagi lagi.¹³³

¹³³ drs Deden Faturhman, *Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Hukum* 10.2 (2012)..hlm, 8

Artinya sangat mungkin dilaksanakan pemilu selah jika dalam pembahasan sebelumnya penulis menawarkan dengan gagasan untuk membuat kebijakan dengan mengangkat calon yang memperoleh surat suara kedua terbanyak pada pemilu sebelumnya tahun 2024. Model ini kembali pada kompromi para elit partai politik yang mengendalikan kebijakan oleh karena itu jika ditanya apakah bisa dilakukan jelas bisa namun kembali lagi apakah parpol mau jelas menimbulkan perdebatan tentang ide ini. Menurut Budiardjo karena secara umum sudah memenuhi alur pemilu yang sah, ikut terlibat dalam berbagai hal seperti memilih, memenuhi undangan rapat, menjadi anggota dalam parpol atau kelompok tertentu, hubungan pemerintah dan anggota dalam lembaga perwakilan.¹³⁴ Dalam pelebagaan demokrasi peran partai politik sangat penting bagi terselenggaranya demokrasi dalam pemilu. Beberapa tawaran di atas telah diuraikan sebagai pilihan-pilihan pada masa yang akan datang namun untuk merumuskan pemilu lokal yang ideal dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah penulis menawarkan solusi yang paling konkrit sebagai cara yang paling konstitusional dalam mengurangi sentralisasi kekuasaan yang memangkas otonomi daerah.

1. Pemilu Sela Rekayasa Konstitusional yang Demokratis

Desain pelaksanaan pemilu setiap satu kali dalam lima tahun telah menjadi tradisi konstitusional negara Indonesia sejak awal dimulainya pemilu dilaksanakan sampai saat sekarang akibat dari itu pemilu lima tahunan sering kali terjadi permasalahan-permasalahan setelah pemilu selesai penjabat-penjabat yang dipilih melalui pemilu di kemudian hari bisa mendapatkan persoalan di tengah jalan

¹³⁴ Richi Larasati dkk., "Strategi Partai NasDem dalam memenangkan Pemilihan Umum 2024," *Journal of Education, Cultural and Politics* 4, no. 2 (Juli 2024): 394–404, <https://doi.org/10.24036/jecco.v4i2.440.hlm>, 399

yakni pejabat definitif yang diberhentikan dengan hormat mengundurkan diri, pejabat yang diberhentikan ditengah jalan karena suatu tindak pidana bahkan seperti saat ini perubahan hukum pemilu dengan dikeluarkannya putusan MK yang memisahkan pemilu nasional dan lokal akibat dari pemisahan tersebut memberikan ruang kosong (masa transisi) umumnya selama ini adalah dengan mengangkat seseorang yang bukan dari hasil pemilu.

Akibatnya pengangkatan tersebut menjadi hak prerogatif mendagri dan presiden merekalah yang menentukan siapa yang ditunjuk untuk diangkat menjadi kepala daerah dalam mengisi kekosongan tersebut yang tidak jelas indikator apa yang dipakai sebagai instrumen dalam demokrasi. Sebagaimana menurut Atfalina padahal negara demokrasi memiliki keterkaitan dengan negara hukum dengan tujuan pembatasan kekuasaan dalam suatu negara tersebut.¹³⁵ Sejatinya dalam ajaran demokrasi adalah suatu sistem kewenangan kepada rakyat untuk memerintahkan dirinya sendiri, suatu sistem yang memberikan jaminan atas perlindungan-perlindungan bagi kelompok dengan pengawasan, pemeriksaan dan penunjukan, serta suatu sistem yang bertolak dari prinsip aturan mayoritas hingga cara untuk memperoleh jabatan politik melalui suara rakyat.¹³⁶

Sehingga menjadi pertanyaan mendasar apakah pengangkatan Pj kepala daerah tersebut dianggap sebagai bagian dari budaya demokrasi atau justru bertentangan dengan budaya demokrasi ? padahal dalam gagasan demokrasi pejabat kepala daerah harus diangkat melalui hasil pemilu. Tidak mengenal istilah pengangkatan melalui penunjukan langsung pejabat non definitif di tengah jalan

¹³⁵ Putri Zein Handayani dan Ernawati, "Tinjauan Konstitusional Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat: Penelitian," *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 4, no. 3 (Januari 2026): 16979–87, <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866.hlm>, 16980

¹³⁶ Zaqil Widad, "Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah," *At-Tanwir Law Review* 3, no. 1 (April 2023): 93, <https://doi.org/10.31314/atlarev.v3i1.2065.hlm>, 93

atas dasar itulah timbul permasalahan-permasalahan dalam demokrasi di Indonesia karena mekanisme menyambung administrasi bukan figur politik yang akan memperjuangkan nasib daerah secara nyata bisa dibilang sebagai simbol dalam perangkat struktur pemerintahan daerah sampai pada periodisasi pemilu akan diselenggarakan selama 5 tahun sekali. Pemilu menjadi wujud yang paling nyata dalam demokrasi sebagai suatu partisipasi rakyat dalam ikut menyelenggarakan negara.¹³⁷ Sehingga untuk mengakhiri situasi perkembangan politik hukum pemilu telah dapat dilakukan untuk memulihkan demokrasi sebagai langkah yang paling konkrit rekayasa ini memberikan solusi untuk capaian demokrasi di tengah persoalan pemilu yang ditafsirkan oleh MK memutuskan memisahkan pemilu nasional dan lokal. Penyelenggaraan pemilu telah rakyat tidak perlu menunggu 5 tahun sekali untuk melaksanakan pemilu ketika terjadi permasalahan jabatan kepala daerah di tengah jalan menjadi keharusan bagi pemerintah dan perangkat penyelenggara pemilu untuk segera melaksanakan pemilu sehingga dengan dilaksanakan pemilu di luar jadwal pemilu demi kedaulatan rakyat lokal tetap bertahan pada *the rule of law* sebagai pengakuan dari negara demokrasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa jelas rakyat yang berdaulat bukan dimaknai di tingkat pemilihan pemerintah pusat pemilihan pemerintahan di tingkat daerah juga bagian dari kedaulatan rakyat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Rakyat tingkat lokal memiliki jenjang pemerintahan yang dipilih secara demokratis artinya menjadi keharusan bagi pemerintah pusat menghormati politik kedaerahan di masing-masing daerah di Indonesia kedaulatan rakyat lokal

¹³⁷ Evi Noviawati, "Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 1 (Maret 2019): 75, <https://doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2139.hlm>, 77

menghendaki agar memiliki hak untuk dapat memilih dan menentukan nasibnya dalam artian penting bagi rakyat daerah memilih pemimpin melalui seleksi pemilu biar bagaimanapun pemerintahan daerah punya hubungan vertikal dengan pemerintahan pusat penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan sekedar urusan administrasi melainkan semakin memperkuat politik di tingkat lokal secara nyata. Inti dari ajaran demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan rakyat yang memiliki hak penuh untuk memilih dan menentukan nasib di daerahnya secara langsung Indonesia telah meninggalkan kedaulatan berada di tangan lembaga negara seperti sebelumnya melalui MPR. Dalam melaksanakan pemilu dapat meningkatkan indikator untuk melaksanakan tantangan sesudah kemerdekaan dalam mempertahankan nilai-nilai dalam prinsip negara hukum yang demokratis di negara Indonesia.¹³⁸ Sejalan demokrasi adalah aktivitas kenegaraan dalam lembaga negara dilaksanakan atas kehendak rakyat yang berdaulat yang sejatinya ada di tangan rakyat. Tujuan pemilu kepala daerah untuk melahirkan pemimpin yang terlegitimasi.¹³⁹

Pemilu sela menjadi satu-satunya yang dapat diterapkan dan menjadi urgensi untuk dilaksanakan sebagai konsekuensi dari pemisahan pemilu lokal dan nasional dalam mewujudkan sistem demokrasi di Indonesia yang berkembang saat ini dengan melaksanakan pemilu sela telah mengakhiri permasalahan pengangkatan Pj sebelumnya dan yang akan datang, telah memutus desentralisasi kekuasaan pemerintahan pusat, pada intinya situasi krisis dukungan elektoral telah diakhiri dengan cara yang konstitusional politik kedaerahnya yang dianggap oleh

¹³⁸ Hardodi Hardodi, "Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota Dan Bupati) Oleh Penjabat," *Jurnal Hukum Progresif* 11, no. 2 (Oktober 2023): 122–32, <https://doi.org/10.14710/jhp.11.2.122-132.hlm>, 128

¹³⁹ Abustan Abustan, "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (November 2022): 274–87, <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202.hlm>, 275

pemerintah pusat sebagai sub sistem demokrasi harus dibuktikan dengan pelaksanaan pemilu tanpa ada manipulasi kedaulatan rakyat di tengah jalan. Bukan menentukan bahwa masa transisi untuk kepala daerah hanya diisi dengan pengesahan administrasi semata sedangkan dalam pemilu nasional suara-suara rakyat lokal diperhitungkan sebagai suara yang memiliki nilai penting bagi demokrasi di Indonesia dalam artian rakyat lokal dibenturkan dengan kepentingan politik pusat langsung sedangkan politik daerah di abaikan. Menghilangkan hak politik warga negara sekaligus mencederai demokrasi di tingkat lokal tidak boleh di otak-atik sebagaimana keinginan selera pemerintahan pusat lagipula perubahan regulasi pemisahan pemilu nasional dan lokal belum menyentuh persoalan substansial pemilu hanya saja perubahan format yang tidak mempengaruhi kualitas demokrasi Indonesia kedepan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sebagaimana perintah MK dalam Putusan No.15/PUU-XXII/2022 dalam hal pengisian Pj kepala daerah menurut MK masih dalam pemaknaan secara demokratis seperti ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 karena penyesuaian keserentakan pemilu tahun 2024 untuk itu penunjukan Pj agar dilaksanakan secara transparan dan akuntabel MK juga memerintahkan pemerintah menindaklanjuti untuk menerbitkan aturan pelaksana tidak hanya berlandaskan pada UU No. 10 tahun 2016. Merespon itu pemerintah melalui kementerian dalam negeri menerbitkan permendagri No. 4 tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota. Sebagai aturan pelaksana dalam pengisian Pj kepala daerah namun, dalam implementasinya tetap saja ada temuan permasalahan-permasalahan akibat dari mengabaikan perintah MK sehingga pengangkatan Pj dinilai tidak transparan/proses pengangkatan dilakukan secara tertutup, penunjukan ASN aktif (TNI aktif) yang sudah jelas dilarang oleh MK untuk tidak mengangkat ASN aktif/jika ingin diangkat harus mengundurkan diri agar bisa diangkat menjadi Pj, batas kewenangan Pj tidak jelas mulai dari kewajiban serta saksi bagi Pj kepala daerah hanya pada pembatasan Pj/sehingga evaluasi Pj berkala yang diperintahkan oleh MK terabaikan, sentralisasi kekuasaan dalam penunjukan Pj sudah barang pasti ada subjektif politik pemerintah pusat atas penunjukan langsung Pj kepala daerah hal ini berhubungan langsung dengan tidak transparannya dalam pengangkatan Pj.
2. Kemudian lahirnya Putusan MK. 135/PUU-XXII/2024 memisahkan pemilu lokal dan nasional maka untuk menjawab masa depan kepala daerah di masa transisi

penundaan pemilu lokal 2 tahun- 2 tahun 6 bulan pemerintah bersama dengan DPR segera merumuskan model pengisian Pj yang ideal bukan hanya pada legitimasi hukum namun juga tetap memperhatikan kedaulatan rakyat lokal. Pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh lagi mengulang kesalahan yang sama seperti sebelumnya maka untuk merumuskan pengisian Pj kepala daerah di masa yang akan datang dengan melakukan rekayasa konstitusional yakni melaksanakan pemilu sela untuk mengisi jabatan kepala daerah setiap pada semua level. Langkah ini diambil sebagai solusi konkret yang paling ideal di tengah perkembangan dinamika politik hukum di Indonesia selain itu untuk mengakhiri model pengangkatan Pj yang tidak demokratis, dengan demikian pemilu sela sudah pasti melahirkan kepala daerah yang definitif yang memiliki kedudukan dan kewenangan penuh seperti halnya pemilu yang diselenggarakan pada setiap 1 kali dalam 5 tahun.

B. Saran

1. Pemerintah harus mengakhiri perombakan sistem pemilu yang tidak menyentuh permasalahan substansi pemilu yang sudah menjadi tradisi setiap musim pemilu berbagai pelanggaran belum mampu diatasi dengan baik. Pengangkatan Pj kepala daerah yang sentralistik telah merenggut kedaulatan rakyat atas nama perbaikan demokrasi perombakan pada sistem pemilu. Situasi kekosongan jabatan kepala daerah akan terjadi lagi di masa depan tahun 2029 kondisi ini tidak boleh pemerintah abai apalagi penunjukan Pj kepala daerah dipilih oleh mendagri bukan dari jabatan representasi. Mengingat pemilu bersifat penting maka suatu keharusan dalam negara demokrasi agar pemilu diselenggarakan dengan pemilu sela dapat menjamin hak kedaulatan rakyat yang tidak boleh dimonopoli oleh administrasi pemerintah pusat.

2. Pemerintah harus mendobrak pemilu sela demi mengembalikan hak otonomi daerah secara independen memutus rantai sentralisasi pusat yang dinormalisasikan selama ini Pj diangkat guna untuk keberlanjutan pelayanan administrasi daerah dalam pelayanan publik, jikapun kedepan pemerintah tidak melaksanakan pemilu sela maka dalam pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan secara terbuka agar partisipasi bermakna, rakyat dan wakil rakyat tetap melibatkan DPRD sebagai bagian dari lembaga representasi DPRD di setiap tingkatan wajib memegang hak mutlak untuk melegitimasi pengusulan kepala daerah menuju persetujuan Presiden, sebelum masa masa periodisasinya berakhir dan mendapatkan kepastian hukum atas periodisasi DPRD yang berpotensi untuk diperpanjang masa jabatannya.

Daftar Pustaka

Buku

- A. Faidi S.Hum. *Abraham Lincoln: Bapak Demokrasi Sepanjang Masa*. IRCiSoD, 2014.
- Ani Sri Rahayu. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018.
- Chitra Imelda, Anang Dony Irawan, Haminun Dg Matorang Dkk., *Ilmu Politik Dan Sistem Pemerintahan*. Padang: Gita Lentera, 2026.
- Evita Isretno. *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan Kelijakan Pemerintah*. Jakarta: Cintya Press, 2020.
- Siswanto Sunarso. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Rawamangun Jakarta: Kencana, 2018.
- Janpatar Simamora,. *Eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis* . Universitas Gadjah Mada, 2011
- Muhaimin,. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Mohamad Hidayat Muhtar dkk, Didik Suhariyanto. *Politik Hukum Pemilu*. Jambi: Pt Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Muhlin Lalongan, Rahmawati Halim. *Partisipasi Politik Masyarakat :Teori Dan Praktik*. Cv Sah Media, 2016.
- Sani, Arsul. *Menuju Politik Hukum Baru Kepemiluan Refeleksi, Tantangan, Dan Arah Perubahan*. Jakarta Selatan: Rm Books, 2025.
- Sholahuddin, Abdul Hakam, Dan Chairul Bariah. *Hukum Pemilu Di Indonesia*. (Serang Banten), 2018

Jurnal

- Abustan, Abustan. "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia." *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (November 2022): 274–87. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>.
- Afandi, Ahmad, dan Udiyo Basuki. "Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Caraka Justitia* 3, no. 1 (Mei 2023): 1. <https://doi.org/10.30588/jhcj.v3i1.1489>.
- Airlangga, Shandi Patria. "Hakikat Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis." *Cepalo* 3, no. 1 (September 2019): 1. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v3no1.1783>.
- Arifin, Firdaus. "Dinamika Hukum Administrasi Negara Terhadap Mekanisme Kontinuitas Kebijakan di Masa Peralihan Kekuasaan Presiden." *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 2 (Oktober 2024): 1013–23. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.2.10570.1013-1023>.
- Asri Elies Alamanda, Hafid Irfani. "Prinsip Keterbukaan Dan Akuntabilitas Dalam Pengangkatan Penjabat (PJ) Kepala Daerah." *Justitiable - Jurnal Hukum* 6, no. 2 (Februari 2024): 165–81. <https://doi.org/10.56071/justitiable.v6i2.846>.
- Asriana, Sri, Rosmini, dan Ine Ventyrina. "Pemisahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tingkat Nasional dan Daerah." *Risalah Hukum* 18, no. 1 (Juni 2022): 20–33. <https://doi.org/10.30872/risalah.v18i1.586>.

- Aulia, Rahma, dan Fifiana Wisnaeni. "Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan)." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 3 (Juli 2018): 298. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.3.2018.298-316>.
- Bakry, Mohammad Ryan. "Kedaulatan Rakyat Dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan." *Supremasi Jurnal Hukum* 1, no. 1 (Oktober 2018): 61–71. <https://doi.org/10.36441/supremasi.v1i1.157>.
- . "Kedaulatan Rakyat Dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan." *Supremasi Jurnal Hukum* 1, no. 1 (Oktober 2018): 61–71. <https://doi.org/10.36441/supremasi.v1i1.157>.
- Bella Ayu Anzalia, Deo Agung Haganta Barus, Limra Gm Nababan, Nur Hidayah Hasibuan, dan Julia Ivanna. "Analisis Konsep Kekuasaan Dalam Teori Politik Dan Demokrasi." *Mimbar Administrasi Fisip Untag Semarang* 20, no. 2 (November 2023): 410–15. <https://doi.org/10.56444/mia.v20i2.1217>.
- Bambang Benny Irawan. "Perkembangan demokrasi di negara Indonesia." *Jurnal ilmiah hukum dan dinamika masyarakat* 5.1 (2016).
- Camelia, Nazwa Ratu, Shindy Aulia Putri, Anisa Syahfitri, Sahnaya Tria Madani, dan Nazwa Ramadhani. *Implementasi Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Berkeadilan*. 10, No. 1 (2026).
- Chaniago, Pangwi Syarwi. "Mempertahankan Pilkada Langsung." *Jurnal Polinter : Kajian Politik Dan Hubungan Internasional* 2, no. 1 (Agustus 2016): 33–45. <https://doi.org/10.52447/polinter.v2i1.501>.
- Dahoklory, Madaskolay Viktoris dan Eivandro Wattimury. "Problematisasi Pengangkatan Prajurit Tni Sebagai Penjabat Kepala Daerah." *Perspektif* 29, no. 1 (Januari 2024): 46–53. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v29i1.904>.
- Dewa, Muhammad Jufri, Muhammad Sabarudin Sinapoy, Guasman Tatawu, dan Muhammad Irfan Mursalim. *Analisis Hukum Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Daerah Terhadap Penandatanganan Peraturan Kepala Daerah*. 7, no. 1 (2025).
- Dhanty, Deya Rhama, dan Ahmad Eddison. *Pengaruh Sikap Demokratis Terhadap Prestasi Belajar Siswa Sma Negeri 2 Bengkalis*. 1, No. 2 (2022).
- Duda, Lia Mastaria, Roslan Ishak, Mahmud Ahmad, dan Nurwita Ismail. *Implementasi Prinsip Checks and Balances melalui Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. 1, no. 3 (2026).
- Elen Pitria, Della Utari, Yesi Marseta, Moneka Tiara Sari, dan Rizky Ayomi Pangestu. "Peran Pemilih Pemula dalam Pemilu 2024." *Kreatif: Jurnal Pengabdian Masyarakat Nusantara* 3, no. 3 (Agustus 2023): 210–18. <https://doi.org/10.55606/kreatif.v3i3.2105>.
- Rahmah Meladia Fatullah, Ahmad Ari, M. Maghfur Agung, dan Implikasi Konstitusional dan Sistemik: Analisis Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Pilkada *Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*. 3, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.19109/elqonun.v3i1.30988>
- Fahira, Yumna. *Sistem Checks And Balances Dalam Menjaga Prinsip Demokrasi Di Indonesia*. *Jurnal Media Akademik (JMA)* 3.6 (2025).
- Fakhruzy, Agung. "Mendobrak Kedaulatan Rakyat dalam Sandera Partai Politik." *Jurnal Politikom Indonesiana* 5, no. 1 (Juni 2020): 25–36. <https://doi.org/10.35706/jpi.v5i1.3729>.

- Farid, M. Lutfi Rizal. "Noncompetition Clause: Pembatasan Pindah Pekerjaan terhadap Pekerja/Buruh Perspektif Hak Asasi Ekonomi." *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 2, no. 2 (Desember 2023): 147–68. <https://doi.org/10.30762/vjhtn.v2i2.279>.
- Farid, Mifta, Antikowati Antikowati, dan Rosita Indrayati. "Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah." *e-Journal Lentera Hukum* 4, no. 2 (Agustus 2017): 95. <https://doi.org/10.19184/ejln.v4i2.5128>.
- Faturrohman, Drs Deden. *Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia*. *Jurnal Ilmiah Hukum* 10.2 (2012).
- Automatic citation updates are disabled. To see the bibliography, click Refresh in the Zotero tab.
- Guanti, Wiwin. "Menakar Konstitusionalitas Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Masa Transisi Demokrasi." *Al-Sulthaniyah* 14, no. 2 (Desember 2025): 863–73. <https://doi.org/10.37567/al-sulthaniyah.v14i2.4901>.
- Hakim, Arief Rachman, Yulita Dwi Pratiwi, Syahrir Syahrir, Wahyu Aliansa, dan Aisyah Anudya Palupi. "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Usm Law Review* 6, no. 1 (Februari 2023): 15–33. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>.
- Hamim, Sofyan Safari. "Tujuh Elemen Dasar Pemerintahan Daerah Sebagai Konsekuensi Strategis Teori Desentralisasi." *Jurnal Wahana Bina Pemerintahan* 3, no. 1 (Agustus 2022): 137–54. <https://doi.org/10.55745/jwbp.v3i1.29>.
- Hamzani, Achmad Irwan. *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. *Yustisia* 3.3 (2014): 137-142.
- Hardjaloka, Loura. "Studi Dinamika Mekanisme Pilkada Di Indonesia Dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 1 (April 2015): 59. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i1.48>.
- Hardodi, Hardodi. "Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota Dan Bupati) Oleh Penjabat." *Jurnal Hukum Progresif* 11, no. 2 (Oktober 2023): 122–32. <https://doi.org/10.14710/jhp.11.2.122-132>.
- . "Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota Dan Bupati) Oleh Penjabat." *Jurnal Hukum Progresif* 11, no. 2 (Oktober 2023): 122–32. <https://doi.org/10.14710/jhp.11.2.122-132>.
- Hariansah, Syafri, dan Anna Erliyana. "Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil Dan Perancis." *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 2 (Juli 2018). <https://doi.org/10.33751/v4i2.886>.
- Hasyim Asy'ari, Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto. *Menjaga Kedaulatan Memilih. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, 2011.
- Hasyim Asy'ari, Ramlan Surbakti Didik Supriyanto. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Hidayat, Syarif. *Demokrasi di Indonesia: Tantangan dan Solusi*. 3, no. 1 (2025).
- I Gede Sujana, Sutrisno, dan Rudi Ana Pali. "Hubungan Hak Asasi Manusia Dengan Demokrasi." *Jocer: Journal of Civic Education Research* 2, no. 2 (Desember 2024): 45–52. <https://doi.org/10.60153/jocer.v2i2.91>.
- Indara, Rona. *Problem Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Peralihan Pemerintahan Daerah Sebelum dan Sesudah Pilkada Serentak Berdasarkan*

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. 2014.
- Johan, Ali Muhammad. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris." *Al-Qisth Law Review* 5, no. 1 (Agustus 2021): 70. <https://doi.org/10.24853/al-qisth.5.1.70-98>.
- Kurnia, Fabian Riza, dan Rizari Rizari. "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah." *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 25 November 2019, 79–97. <https://doi.org/10.33701/jtp.v1i12.691>.
- Larasati, Richi, Al Rafni, Suryanef Suryanef, dan Hasrul Hasrul. "Strategi Partai NasDem dalam memenangkan Pemilihan Umum 2024." *Journal of Education, Cultural and Politics* 4, no. 2 (Juli 2024): 394–404. <https://doi.org/10.24036/jecco.v4i2.440>.
- Luhukay, Roni Sulistyanto. *Pergulatan Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Hukum Dan Demokrasi*. *Jurnal Hukum Caraka Justitia* 4.1 (2024): 1-17.
- Lumbantoruan, Gunardi Sa. *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dan Serentak: Dinamika, Tantangan, Dan Prospek Pembaharuannya (The Legal Politics Of Direct And Simultaneous Regional Head Elections: Dynamics, Challenges, And Prospects For Reform)*. 2024.
- M. Nggilu, Novendri. "Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (April 2019): 43. <https://doi.org/10.31078/jk1613>.
- Marudut Hasugian. *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. 4 Desember 2024. <https://doi.org/10.5281/Zenodo.15337536>.
- Matthew, Brian, Wagiman Wagiman, dan Sisman Prasetyo. *Keterkaitan Antara Hukum Dan Administrasi Publik: Hubungan Yang Memastikan Bahwa Kebijakan Dilaksanakan Dalam Batasan Hukum*. 11 (2025).
- Maulidi, M. Agus. "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (Juli 2019): 339. <https://doi.org/10.31078/jk1627>.
- Mualif, Akmal. "Pengawasan Tata Kelola Pemerintahan Daerah." Preprint, Open Science Framework, 10 April 2022. <https://doi.org/10.31219/osf.io/ysqv5>.
- Muhtar, Saepudin, Ginung Pratidina, Yunita Sugiawan Putri, Novando Novando, Sarah Azhara, Panji Ivnan Saepullah, Mohamad Ardika, dkk. "Peran Penting Pemilih Pemula Dalam Pemilu 2024." *Devosi* 4, no. 2 (Oktober 2023): 145–55. <https://doi.org/10.33558/devosi.v4i2.7388>.
- Mulyadi, Ardian, Akhmad Arif Khoirudin, Muhammad Kurnia, dan Muhammad Adib Alfarisi. "Degradasi Demokrasi Terhadap Sikap Yang Mengedepankan Politik Identitas Sebagai Salah Satu Unsur Dalam Memilih." *Jurnal Analisis Hukum* 8, no. 2 (September 2025): 137–49. <https://doi.org/10.38043/jah.v8i2.6918>.
- Mustari, Natashya Rizkia Putri, Putri Rizky Yanti, Gabriella Putri Kezia Hutasoit, dan Iyep Saefulrahman. "Demokrasi Partisipatif Di Tingkat Lokal: Tinjauan Teori Miriam Budiardjo Terhadap Pelaksanaan Demokrasi Di Desa Cileles." *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran* 8, no. 2 (Juni 2025): 6243–51. <https://doi.org/10.31004/jrpp.v8i2.47385>.
- Novatiani, Ait, R. Wedi Rusmawan Kusumah, dan Diandra Pepi Vabiani. "Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi

- Pemerintah.” *Jurnal Ilmu Manajemen Dan Bisnis* 10, no. 1 (Maret 2019): 51–62. <https://doi.org/10.17509/jimb.v10i1.15983>.
- Noviawati, Evi. “Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 1 (Maret 2019): 75. <https://doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2139>.
- Nugroho, Rahmat Muhajir, Sobirin Sobirin, dan Reyhan Gymnastiar. “Judicial Activism vs. Electoral Justice: The Overlooked Purcell Principle in Indonesia.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 32, no. 2 (September 2025): 361–86. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol32.iss2.art5>.
- Ofis Rikardo. “Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Hukum Sasana* 6, no. 1 (Juli 2020): 51–71. <https://doi.org/10.31599/sasana.v6i1.228>.
- Pakpahan, Zainal Abidin. “Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Pada Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden, Anggota Dpr, Anggota Dpd, Dan Anggota Dprd Sebagai Implementasi Pelaksanaan Sistem Demokrasi Pancasila (Suatu Kajian Terhadap Format Sistem Pemilu Indonesia Ke Depan Yang Tepat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Predisensiil Yang Dianut Di Indonesia).” *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora* 5, no. 2 (Desember 2019): 161–85. <https://doi.org/10.29303/jseh.v5i2.60>.
- Pardiyanto, Martinus Aditya. “Perbaikan Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Demokrasi Pancasila.” *Spektrum* 20, no. 2 (Juli 2023): 59. <https://doi.org/10.31942/spektrum.v20i2.9138>.
- Permatasari, Dessi, dan Cahyo Seftyono. “Musyawarah Mufakat Atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas Diskursus Pola Demokrasi Di Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 13, no. 2 (April 2014): 1–13. <https://doi.org/10.21009/jimd.v13i2.6410>.
- Pratama, Alfani Aldi, Insan Tajali Nur, dan Poppilea Erwinta. “Problematika Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024.” *Jurnal Hukum Bisnis* 13, no. 01 (Februari 2024): 1–13. <https://doi.org/10.47709/jhb.v13i01.3531>.
- Public Administration Studies, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Garut, Indonesia, Yagus Triana. H.S, Etika Khairina, Public Administration Studies, Faculty of Social and Humanities, Universitas Putera Batam, Mochammad Iqbal Fadhlurrohman, dan Department of Government Affairs and Administration, Jusuf Kalla School of Government, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia. “Kajian Prinsip Demokrasi Dalam Pemilihan Umum di Indonesia.” *Jurnal Transformative* 9, no. 1 (Maret 2023): 66–83. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2023.009.01.4>.
- Putri Zein Handayani dan Ernawati. “Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat: Penelitian.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 4, no. 3 (Januari 2026): 16979–87. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866>.
- . “Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat: Penelitian.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 4, no. 3 (Januari 2026): 16979–87. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866>.
- Rahmazani, Rahmazani. “The Problems of Appointment Acting Officer of Regional Head in the Transition Period Before the Election of 2024: Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada

- 2024.” *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (Juni 2023): 196–215.
<https://doi.org/10.31078/jk2022>.
- Ramanda, Dio Ekie. *Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah. Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* 6.3 (2022): 10061-10068.
- Rahim, Widagdo Dan Mustapa, Pemilu dan Pilkada Dalam Kejutan Regulasi: Pasca Putusan Mk Nomor 90/PUU-XXI/2023 Dan Putusan Mk Nomor 60/PUU-XXII/2024
- Ridwan Syaidi Tarigan. *Dinamika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi*. Kalimantan Selatan: Ruang Karya, 2024.
- Riewanto, Agus. *Rekayasa Disain Pemilu Nasional Dan Lokal Berintegritas Sesuai Putusan Mk No.135/PUU- XXII/2024. Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 3.1 (2025): 37-50.
- Rimantoro, Fajar Nur. “Fenomena Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Ditinjau dari Konsep Demokrasi.” *As-Shahifah : Journal of Constitutional Law and Governance* 4, no. 2 (Desember 2024): 105–24.
<https://doi.org/10.19105/asshahifah.v4i2.16813>.
- Rindengan, Theresia Joan, Telly Sumbu, dan Donna Okthalia Setiabudhi. *Perbandingan Kewenangan Kepala Daerah Dan Penjabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. 15, No. 2 (2025).
- Rosanti, Ratna. “Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.” *JISPO Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 10, no. 1 (Juli 2020): 87–104.
<https://doi.org/10.15575/jispo.v10i1.7966>.
- Rudy, Rudy. “53 Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945.” *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (Oktober 2015).
<https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no3.383>.
- Said, Mochamad, Muhammad Junaidi, Kuku Sudarmanto, dan Syafran Sofyan. *Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak. Jurnal Juridisch* 2.1 (2024): 1-15.
- Santika, Wa. *Tinjauan Hukum Batasan Kewenangan Pejabat Bupati Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. 05, No. 2 (2023).
- . *Tinjauan Hukum Batasan Kewenangan Pejabat Bupati Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. 05, no. 2 (2023).
- Saputro, Lilik Agus, dan Ahmad Syaifudin Anwar. *Actualization of the Role of the Constitutional Court as the Guardian of Democracy in Welcoming the 2024 Democratic Elections*. 3, no. 2 (2023).
- Saputra, Gusti Rizky Dwi. *Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/Puu-Xxii/2024 Dalam Rekontruksi Desain Pemilu Nasional Dan Lokal Di Indonesia. Jurnal Media Akademik (Jma)* 3.12 (2025).
- Setiawan, Adam, dan Nehru Asyikin. “Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service).” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas*

- Gadjah Mada* 32, no. 1 (Februari 2020): 73. <https://doi.org/10.22146/jmh.48017>.
- Simanjuntak, Familia Novita, Noh Ibrahim Boiliu, E. Handayani Tyas, Posma Sariguna Johnson Kennedy, Osbin Samosir, Mesta Limbong, Melinda Malau, dkk. *Uki Untuk Negeri : Tantangan dan Peluang Indonesia dalam Bidang Sosial dan Sains pada Era Revolusi Industri 4.0*. (2020).
- Sinaga, Rudi Salam. “Implikasi Distorsi Demokrasi Pada Pemilukada Terhadap Penguatan Demokrasi Lokal.” *Perspektif* 2, no. 1 (Februari 2016). <https://doi.org/10.31289/perspektif.v2i1.107>.
- Sirajuddin, Sirajuddin, Febriansyah Ramadhan, dan Ilham Dwi Rafiqi. “Urgensi Pemisahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Nasional dan Lokal.” *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 4, no. 2 (Desember 2021): 233–47. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i2.5224>.
- Solihah, Ratnia, dan Arry Bainus. *Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis*. *Jurnal Wacana Politik* 3.1 (2018): 14-28.
- Sriwati, Evy, Budi Setiawati, Dan Nurbiah Tahir. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Infrastruktur*. 5 (2024).
- Sudiar,Kokoda "Legitimasi Kepala Daerah dan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Hukum Transendental." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4.2 (2026): 2215-2229
- Sugitanata, Arif, dan Abdul Majid. *Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi Di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru Dan Reformasi*. 2, No. 1 (2021).
- Suhunan, Evaline, dan Purba Made Aubrey. *Analisis Wacana Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Demokrasi dan Konstitusi*. t.t.
- Sujatmiko, Sujatmiko. “Demokrasi dan Keadilan Sebagai Legitimasi Suara Rakyat.” *ADALAH* 2, no. 6 (Juni 2018). <https://doi.org/10.15408/adalah.v2i6.8549>.
- Suratin Eko Supono,. *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Kajian Terkait Penegakan Konsititusi untuk menemukan konsep yang ideal tentang politik hukum pemilihan kepala daerah dalam mewujudkan otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2023.
- Suryana, Eka Pala, Adhitya Widya Kartika, dan Abdullah Fikri. “Kajian Politik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Tentang Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Lokal.” *Legalita* 7, no. 2 (Desember 2025): 221–40. <https://doi.org/10.47637/legalita.v7i2.2094>.
- Susilawan, Muhammad Andi, Ikhsan Ikhsan, dan Dodi Haryono. “Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia.” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (Agustus 2015). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no2.299>.
- Suyatno, Suyatno. “Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia.” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (Juli 2016): 212. <https://doi.org/10.15294/jpi.v1i2.6586>.
- Tuanaya, Halimah Humayrah. “Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region Of Region Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/Puu-Xix/2021 April 20, 2021.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 2 (Agustus 2022). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.928>.
- . “Legal Standing Appointed State Civil Apparatus In Replacement The Head Region Of Region Autonomy Post Constitutional Court Verdict No. 67/Puu-Xix/2021 April 20, 2021.” *Jurnal Rechts Vinding: Media*

- Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 2 (Agustus 2022).
<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.928>.
- Universitas Tompotika Luwuk, dan Kadimuddin Baehaki. “Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Dalam Konteks Demokrasi.” *Jurnal Media Hukum* 13, no. 1 (Maret 2025): 130–40.
<https://doi.org/10.59414/jmh.v13i1.875>.
- Utama, Dendy Derajat, Didik Suhariyanto, dan Puguh Aji Hari Setiawan. *Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah. Inovatif: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial* 3.4 (2023): 7203–7218.
- Wahid, Abdul, dan Suriyanto Suriyanto. “Analisis Kewajiban Legislasi DPR dan Pemerintah dalam Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi No. 90/PUU-XXI/2023.” *Iblam Law Review* 4, no. 3 (September 2024): 168–80.
<https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.502>.
- Wahyudi, Amar, Fauzi Syam, dan Rustian Mushawirya. “Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan.” *Mendapo: Journal of Administrative Law* 3, no. 3 (Oktober 2022): 179–201.
<https://doi.org/10.22437/mendapo.v3i3.18714>.
- Wicaksono, Demas Brian. *Unsur Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Berdasar Menurut Uud Nri 1945*. 2016.
- Widad, Zaqil. “Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah.” *At-Tanwir Law Review* 3, no. 1 (April 2023): 88.
<https://doi.org/10.31314/atlarev.v3i1.2065>.
- Widagdo, Duke Arie, Erman I. Rahim, dan Muhammad Iqbal Mustapa. *Arah Baru Penataan Pemilu Dan Pilkada Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 124/Puu-Xxiii/2025. Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 3.1 (2025): 93–106.
- Widiati, E. Prajwalita, dan Haidar Adam. “Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah.” *Yuridika* 27, no. 1 (Maret 2012).
<https://doi.org/10.20473/ydk.v27i1.289>.
- Wijaya, Arif. “Demokrasi dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia.” *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 4, no. 01 (April 2014): 136–58. <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.136-158>.
- Yadisar, A. M. “Pemilihan Kepala Daerah Langsung Perwujudan Dari Kehidupan Demokrasi.” *Fokus : Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang* 14, no. 2 (Februari 2017).
<https://doi.org/10.51826/fokus.v14i2.35>.
- Yahya, Silva Syahraini. “teori teori dalam pemerintahan daerah.” Preprint, Open Science Framework, 17 April 2022. <https://doi.org/10.31219/osf.io/bmgsq>.
- Yusron Aunurrahman, Galang Asmara, dan Rusnan. “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 menurut Hukum Positif.” *Jurnal Diskresi* 3, no. 2 (Desember 2024): 173–81. <https://doi.org/10.29303/diskresi.v3i2.6027>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 Teramandemen Ke 4 Tahun 2002.

Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Menteri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.135/PUU-XXII/2025
 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.15/PUU-XX/2022
 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.55/PUU-XXII/2019

Website

Admin, Blog. "The 2026 Midterms: What to expect on this year's electoral calendar | LSE United States Politics and Policy." *LSE United States Politics and Policy | Latest commentary and analysis on the United States from academic experts*, 9 Januari 2026. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2026/01/09/the-2026-midterms-what-to-expect-on-this-years-electoral-calendar/>.

Humas. "Jabat ASN Kemendagri, Achmad Marzuki Telah Pensiun dari Dinas TNI." *Biro Administrasi Pimpinan Setda Aceh*, 5 Juli 2022. <https://humas.acehprov.go.id/jabat-asn-kemendagri-achmad-marzuki-telah-pensiun-dari-dinas-tni/>.

Jaga Nyala Pengendalian Inflasi, Pj Gubernur Jateng Beri Penghargaan pada Anggota TPID – Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. t.t. Diakses 27 Juli 2026. <https://jatengprov.go.id/publik/jaga-nyala-pengendalian-inflasi-pj-gubernur-jateng-beri-penghargaan-pada-anggota-tpid/>.

kasatnews. "Sempat Menghebohkan, Ternyata Pj Bupati Tapteng Dr Sugeng Riyanta SH MH Seorang Pendekar Hukum, Ini Riwayatnya?" *Kasat News*, 1 Januari 2024. <https://kasatnews.id/kilasdaerah/sempat-menghebohkan-ternyata-pj-bupati-tapteng-dr-sugeng-riyanta-sh-mh-seorang-pendekar-hukum-ini-riwayatnya/>.

KPU Papuapegunungan - Sejarah Demokrasi Di Indonesia: Dari Orde Lama Ke Era Modern. "Kpu Papuapegunungan - Sejarah Demokrasi Di Indonesia: Dari Orde Lama Ke Era Modern." 28 Oktober 2025. https://papauegunungan.kpu.go.id/blog/read/1594_sejarah-demokrasi-di-indonesia-dari-orde-lama-ke-era-modern.

Media, Kompas Cyber. "101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan pada 2022, Ini Daftarnya." *Kompas.com*, 3 Januari 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya>.

Media, Kompas Cyber. "Masa Jabatan DPRD dan Kepala Daerah Diusulkan Diperpanjang hingga 2031." *Kompas.com*, 28 Juli 2025.

- <https://nasional.kompas.com/read/2025/07/28/07480091/masa-jabatan-dprd-dan-kepala-daerah-diusulkan-diperpanjang-hingga-2031>.
- Media, Kompas Cyber. "Jelaskan Alasan TNI Aktif Jabat Pj Bupati Seram Bagian Barat, Mendagri: Ada Potensi Konflik Batas Desa." Kompas.com, 16 Juni 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada>.
- Perkara | Mahkamah Konstitusi RI." Diakses 14 April 2026. <https://www.mkri.id/perkara/visualisasi-statistik>.
- Silitonga, Yuniati. *Eks Pj Walikota Pekanbaru Risnandar Mahiwa Divonis 5,5 Tahun Penjara | BPK RI Perwakilan Provinsi Riau*. 10 September 2025. <https://riau.bpk.go.id/eks-pj-walikota-pekanbaru-risnandar-mahiwa-divonis-55-tahun-penjara/>.
- Tidak Transparan, Kecemasan Publik soal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Bermuatan Politik Dinilai Wajar. Diakses 2 Juli 2026. <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/15364201/tidak-transparan-kecemasan-publik-soal-penunjukan-penjabat-kepala-daerah?page=all>.
- RI, Ombudsman. "Ombudsman RI Minta Kemendagri Tindaklanjuti Temuan Soal Pj Gubernur." Diakses 2 Juli 2026. <https://ombudsman.go.id:443/news/r/ombudsman-ri-minta-kemendagri-tindaklanjuti-temuan-soal-pj-gubernur>.
- Wikipedia Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Bebas*, 24 Agustus 2025, "Daftar Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia 2018," https://Id.Wikipedia.Org/W/Index.Php?Title=Daftar_Pemilihan_Umum_Ke_pala_Daerah_Di_Indonesia_2018&Oldid=27718228.
- Wikipedia*, 26 Oktober 2025, Midterm election https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Midterm_election&oldid=1318834591.
- Zenius Blog - Tempatmu Menjelajahi Dunia Ilmu Pengetahuan. "Sejarah Demokrasi - Gimana sih Demokrasi Athena Zaman Yunani Kuno?" 10 Maret 2022. <https://www.zenius.net/blog/sejarah-demokrasi-athena-yunani-kuno/>.