

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara yang menganut sistem Demokrasi, hal ini ditegaskan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945, menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi dari sudut pandang etimologi, berasal dari Bahasa Yunani yakni dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan rakyat yang memerintah. Menurut Tafsir R. Kranenburg, bahwa perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani tersebut maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.¹

Demokrasi juga didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat.² Dimana setiap warga negara mempunyai hak suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata.³ Lebih jauh dari itu, demokrasi dikatakan sebagai *spirit* (ide) dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan dengan segala derivatifnya menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan dalam kerangka yuridis.⁴ Pendapat lainnya, menurut Moh.

¹ Lia Ni'matul Maula, Et. Al. 2022, "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018", *Jurnal Hukum Unsulbar*, Vol. 5, No. 2, 2022, hlm.1, mengutip dari Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Gowa: Thafa Media, hlm.27.

² Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 20, mengutip dari Subandi Al Marsudi, 2001, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 81,

³ John Stuart Mill, 2005, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, diterjemahkan oleh Alex Lanur, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 83.

⁴ Khairul Fahmi, *Op. Cit*, mengutip Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 31.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyat yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dalam artian rakyatlah yang akan menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya.⁵

Negara Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang berarti mempunyai konsekuensi logis bahwa segala pelaksanaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan atas hukum, yang berarti juga bahwa negeri ini menjunjung tinggi hukum dan menjamin kepastian hukum bagi setiap masyarakatnya. Menurut Miriam Budiarjo, negara adalah organisasi kekuasaan atau integritas dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara juga merupakan *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.⁶

Indonesia memiliki konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tempat kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat.⁷

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 414.

⁶ Yusnani Hasyimzoem, Et. Al., 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Press, hlm.2.

⁷ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, hlm. 100.

Pemilu merupakan sarana sekaligus sebagai ukuran dilaksanakan atau tidaknya prinsip kedaulatan rakyat (Demokrasi) dalam sebuah negara.⁸ Maka, dapat diartikan bahwa pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, pemilihan umum merupakan konsekuensi yang harus dijalankan oleh negara Indonesia.

Landasan konstitusi untuk mengatur penyelenggaraan Pemilu di Indonesia diatur pada Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 18 ayat (4) mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah, yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pemilu Indonesia tahun 2024 akan dilaksanakan secara serentak sebagaimana amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yakni Pemilu untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR dan DPD, DPRD serta pemilihan Kepala Daerah (Gubernur & Wakil Gubernur, Bupati & Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota).⁹ Pemilihan kepala daerah secara serentak, di Indonesia sebenarnya sudah diselenggarakan sejak Tahun 2015, 2017, 2018, 2020 dan akan berlanjut

⁸ Khairul Fahmi, 2021, *Pembatasan Hak Pilih Warga Negara*, Depok: PT. Raja Grafindo,, hlm.1.

⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Risalah Sidang Perkara No. 55/PUU-XVII/2019*, Jakarta, 2019.

kembali pada Tahun 2024. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa ada banyak posisi kepala daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota yang habis masa jabatannya sebelum Pilkada serentak tahun 2024 dilaksanakan.

Ada sebanyak 101 kepala daerah yang jabatannya berakhir pada tahun 2022 dan 170 kepala daerah berakhir pada Tahun 2023. Artinya, akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah definitif di 271 daerah provinsi, kabupaten/kota dalam dua tahun mendatang. Sementara itu, Pilkada serentak baru akan diselenggarakan pada tahun 2024 mendatang. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sudah memberikan jalan keluarnya, dimana sudah diatur bahwa kekosongan jabatan kepala daerah diisi oleh pejabat kepala daerah melalui proses pengangkatan yang menjabat sampai terpilihnya kepala daerah yang baru pada Pilkada serentak Tahun 2024.¹⁰

Ketentuan tersebut sebagaimana dimuat pada Pasal 201 ayat (9)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang berbunyi:

“Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2003 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur, wakil

¹⁰ “Junimart Girsang: Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Diatur Undang-Undang”, <https://www.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 30 Mei 2023, jam 16.55 WIB.

gubernur, bupati, dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024".¹¹

Regulasi pengangkatan Penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada serentak ini sah secara konstitusi setidaknya pada 3 (tiga) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022. Namun dalam pertimbangan hukumnya, MK membuat batasan-batasan dalam pengisian penjabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.¹²

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh Penjabat Kepala daerah melalui mekanisme pengangkatan ini sekalipun konstitusional, namun tetap jadi persoalan. Hal tersebut disebabkan karena penjabat kepala daerah yang berkuasa menggantikan kepala daerah definitif secara prinsip tidak mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Padahal secara prinsip kepala daerah dipilih secara demokratis sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".¹³ Maka, secara eksplisit norma konstitusi mengamanatkan agar kepala daerah otonom itu dipilih, bukan diangkat. Bila dilacak risalah perubahan konstitusi, khususnya diskusi seputar perubahan Pasal 18 UUD

¹² Gaudensius Suhardi, "Pertimbangan Hukum MK", <https://m.mediaindonesia.com>, dikunjungi pada tanggal 06 Mei 2023 jam 21.16.

¹³ Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 18 Ayat (4).

1945, frasa “dipilih secara demokratis” hanya diletakkan dalam dua alternatif: dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD.¹⁴

Hal yang menjadi permasalahan yang signifikan adalah ketika pemerintah melakukan pengangkatan pejabat kepala daerah dari kalangan anggota Polri dan TNI aktif. Permasalahan tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak Pilkada 2016 yang lalu yaitu semenjak Pengangkatan Brigjen Pol. Carlo Brix Tewu menjadi Pejabat Gubernur Sulawesi Barat. Kemudian setelah itu pada tahun 2018, Pejabat Gubernur Provinsi Jawa Barat juga diangkat dari anggota Polri aktif yaitu Komjen Pol. M. Iriawan. Kebijakan pemerintah dengan mengangkat anggota Polri aktif menjadi Pejabat kepala daerah di dua provinsi tersebut mendapat penolakan besar-besaran oleh banyak kalangan.¹⁵ Kasus dan permasalahan pengangkatan pejabat kepala daerah di dua daerah pada tahun 2016 dan 2018 tersebut sudah pernah penulis teliti dan hasil penelitian tersebut tertuang dalam skripsi penulis yang berjudul “Pengangkatan Anggota Kepolisian Menjadi Pejabat Gubernur” pada tahun 2019 silam.

Empat tahun berselang, tepatnya pada Tahun 2022 yang lalu, pemerintah kembali mengangkat anggota TNI dan Polri aktif menjadi pejabat kepala daerah. Kebijakan pemerintah tersebut kembali membuat keresahan dan kegaduhan ditengah-tengah masyarakat. Tercatat sudah ada 2 (Dua) Pejabat Kepala daerah yang sudah diangkat dari anggota Polri dan TNI aktif baru-baru ini yaitu Komisaris Jenderal (Komjen) Paulus Waterpauw seorang perwira

¹⁴ Khairul Fahmi, “Dilema Pejabat Kepala Daerah”, <https://www.kompas.id>, dikunjungi pada tanggal 18 November 2022, jam 06.50.

¹⁵ Egip Satria Eka Putra, 2019, “Pengangkatan Anggota Kepolisian Menjadi Pejabat Gubernur,” Skripsi Sarjana Universitas Andalas, Padang, hlm. 6.

bintang tiga Polri sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat untuk menggantikan Dominggus Mandacan. Komjen Paulus Waterpaw tercatat menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen dan Keamanan (Kabaintelkam) Polri sebelum dilantik sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat. Paulus dilantik sebagai Penjabat Gubernur provinsi Papua Barat oleh Menteri dalam negeri, Tito Karnavian pada 12 Mei 2022.¹⁶

Penjabat kepala daerah selanjutnya yang berasal dari unsur TNI dan Polri adalah Brigadir Jenderal (Brigjen) Andi Chandra As'aduddin. Brigjen Andi Chandra As'aduddin merupakan prajurit TNI yang menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah sebelum dilantik sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. Andi Chandra menggantikan Yus Akerina yang masa jabatannya berakhir pada 22 Mei 2022.¹⁷ Fakta lainnya, tidak hanya anggota TNI dan Polri aktif, Mendagri ternyata juga melantik purnawirawan TNI sebagai Penjabat Kepala Daerah. Mayjen (Purn) Achmad Marzuki dilantik Mendagri Tito Karnavia pada 6 September 2022 yang lalu sebagai Penjabat Gubernur Aceh menggantikan Gubernur Aceh periode 2017-2022 Nova Iriansyah yang masa jabatannya berakhir pada 5 Juli 2022.¹⁸

Pengangkatan Mayjen (Purn) Achmad Marzuki ini pun juga tidak luput dari permasalahan. Hal tersebut dikarenakan pengangkatan Marzuki dilakukan tidak transparan dan minim partisipasi publik. Sebab, pada 1 Juli 2022,

¹⁶ “Penjabat Gubernur Papua Barat, Paulus Waterpaw Punya Harta Rp 10,6 Miliar”, <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 06.36.

¹⁷ “Deretan Pj Kepala Daerah yang Berstatus Polri/TNI Aktif”, <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 09 Desember 2022 jam 18.21.

¹⁸ “Mendagri Lantik Mayjen (Purn) Achmad Marzuki Jadi Penjabat Gubernur Aceh”, <https://nasional.sindonews.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023, jam 09.49.

Marzuki baru mengundurkan diri dari TNI aktif dan pada tanggal yang sama langsung diangkat menjadi Staf Ahli Kemendagri. Pengangkatan Marzuki sebagai Staf Ahli Mendagri dilakukan tanpa melalui proses terbuka dan kompetitif. Ini bertentangan dengan Pasal 109 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Pasal 157 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Tiga hari kemudian, baru Marzuki diangkat menjadi Penjabat Gubernur Aceh.¹⁹

Masih di lingkup Provinsi Aceh, Pengangkatan Penjabat Kepala daerah dari anggota BIN juga terjadi di kabupaten Nagan Raya dan kabupaten Pidie. Wahyudi Adisiswanto Direktur Perencanaan Pengendalian Kegiatan Operasi Badan Intelijen Negara (BIN) diangkat sebagai Penjabat Bupati Pidie, Aceh yang dilantik pada 18 Juli 2022²⁰ dan Fitriany Farhas yang juga berlatar belakang BIN sebagai Penjabat Bupati Nagan Raya dilantik pada 11 Oktober 2022.²¹ Keduanya diangkat dan dilantik dengan pola yang dengan pengangkatan Achmad Marzuki menjadi Penjabat Gubernur Aceh. Pengumuman penunjukan kedua penjabat kepala daerah itu dilakukan pada *last minute* sehingga tidak menyisakan ruang partisipasi publik.²²

Penunjukan kembali anggota Polri dan TNI aktif ini menjadi Penjabat Kepala Daerah jelas kembali menimbulkan polemik. Penolakan banyak terjadi

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ "Pj Gubernur Lantik Penjabat Bupati Pidie dan Aceh Jaya," <http://humas.acehprov.go.id>, dikunjungi pada tanggal 06 Mei 2023, jam 22.05.

²¹ "Pejabat BIN Akan Dilantik Jadi Pj Bupati Nagan Raya Aceh," <https://news.detik.com>, dikunjungi pada tanggal 06 Mei 2023, jam 22.05.

²² "Mendagri Lantik Mayjen (Purn) Achmad Marzuki Jadi Penjabat Gubernur Aceh," *Loc. cit.*

dari berbagai kalangan masyarakat atas penjabat kepala daerah yang berasal dari unsur TNI atau Polri aktif ini. Di Jawa Timur misalnya, sejumlah ormas menolak kesertaan anggota TNI atau Polri aktif yang ditunjuk sebagai penjabat atau Pj kepala daerah. Mereka menilai penunjukan anggota TNI atau Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan semangat reformasi, dimana salah satu tuntutan reformasi adalah menghapuskan dwifungsi TNI dan Polri.²³

Koalisi masyarakat sipil dan LBH Aceh juga menggugat keputusan administrasi pengangkatan sejumlah penjabat kepala daerah oleh Kemendagri ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Pada 5 Januari 2023 yang lalu. Bahkan sebelumnya, pada 28 November 2022, LBH Jakarta mewakili tiga orang individu, warga masyarakat, dan Yayasan Perludem mendaftarkan gugatan dugaan perbuatan melawan hukum penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang dilakukan Presiden dan Mendagri dalam pengangkatan penjabat kepala daerah.

Perbuatan melawan hukum yang dimaksud adalah pengangkatan penjabat dilakukan tanpa terlebih dahulu membentuk peraturan teknis pelaksanaan mengenai tata laksana penjabat kepala daerah yang diamanatkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Menurut penggugat, tindakan itu melanggar ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁴ Publik jelas gelisah dan khawatir, karena seharusnya TNI maupun Polri tidak seharusnya kembali keranah politik praktis dan seyogyanya diisi oleh

²³ "PWNU Jatim Tolak TNI/Polri Aktif Jadi Pj Kepala Daerah," <https://www.beritasatu.com>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023, jam 22.54.

²⁴ "Mendagri Lantik Mayjen (Purn) Achmad Marzuki Jadi Penjabat Gubernur Aceh," *Op.cit.*

masyarakat sipil. Terlebih lagi selain karena masa jabatannya yang terbilang lama juga karena kewenangan Penjabat Kepala Daerah belum diatur secara rinci yang dikhawatirkan jabatan dan kekuasaan tersebut akan disalahgunakan.

Gugatan dan penolakan tidak hanya datang dari koalisi masyarakat sipil dan LBH Aceh, pengangkatan Penjabat kepala daerah oleh pemerintah juga ditolak dan digugat oleh cucu wakil presiden RI pertama Mohammad Hatta, Gustika Fardani Jusuf Hatta. Gustika Fardani bersama beberapa rekannya dan Yayasan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menggugat Presiden Joko Widodo dan Mendagri Tito Karnavian ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta pada Senin, 28 November 2022 atas pelantikan 88 Penjabat kepala daerah selama tahun 2022. Gustika bersama rekan-rekannya beranggapan dan meminta majelis hakim menyatakan pelantikan 88 Penjabat kepala daerah yang sudah telanjur dilakukan dalam rentang waktu 12 Mei - 25 November 2022 tidak sah alias batal.²⁵

Adapun yang menjadi alasan dan materi gugatan Gustika bersama rekan-rekannya tersebut adalah: pertama, pengangkatan Penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 15/PUU-XX/2022, mengenai peraturan pengisian jabatan kepala daerah yang harus lebih dulu diterbitkan pemerintah. Kedua, Gustika menilai bahwa pengangkatan Penjabat kepala daerah dari anggota TNI atau Polri aktif adalah tidak sah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan juga bertentangan dengan putusan MK. Terakhir, Gustika, Cucu

²⁵“Cucu Bung Hatta Gugat Jokowi dan Mendagri Soal Pj Kepala Daerah”, <https://www.cnnindonesia.com>, dikunjungi pada 28 Juli 2023 jam 22.41.

Bung Hatta ini dalam gugatannya juga meminta Presiden Jokowi untuk membatalkan pengangkatan pejabat kepala daerah. Gustika menyatakan bahwa, tindakan Presiden Jokowi dan Mendagri Tito Karnavian yang melantik 88 Pejabat Kepala Daerah diduga mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan perbuatan melawan hukum karena tidak mengikuti peraturan yang berlaku. Adapun peraturan yang dimaksud sesuai Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU No. 10 Tahun 2016, sebagaimana dimandatkan ketentuan Pasal 205 C UU No. 10 Tahun 2016, juncto Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, tertanggal 20 April 2022, juncto Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.²⁶

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada sebenarnya sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan kepala daerah baik kekosongan posisi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati maupun posisi wali kota dan wakil wali kota. Dimana dalam ketentuannya yang diangkat sebagai pejabat gubernur adalah yang berasal dari jabatan pimpinan madya sebagaimana Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada menyatakan bahwa, “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.²⁷ Kemudian, pada Pasal 201 ayat (11) UU Pilkada disebutkan bahwa untuk

²⁶ “Alasan Cucu Bung Hatta- Perludem Gugat Jokowi-Mendagri soal Pejabat”, <https://perludem.org>, dikunjungi pada 28 Juli 2023 jam 22.57.

²⁷ Egip Satria Eka Putra, *Loc. cit*, hlm. 6-7.

mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.²⁸

Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu meliputi Sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga nonStruktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara. Kemudian, yang dimaksud jabatan tinggi pratama melingkupi: direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris dewan perwakilan rakyat daerah dan jabatan lain yang setara.²⁹

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam) Mahfud MD menyampaikan, tidak ada permasalahan perwira tinggi TNI aktif menjadi penjabat (Pj) kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan tidak ada larangan dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP) dan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Mantan ketua MK

²⁸ Nafiatul Munawaroh, "Bolehkah Anggota TNI atau Polri Jadi Penjabat Kepala Daerah?," <https://www.hukumonline.com>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 pukul 22.33.

²⁹ *Ibid.*

ini mengungkapkan, bahwa anggota TNI dan Polri tidak boleh bekerja diluar institusi TNI kecuali di 10 institusi kementerian Lembaga, misalnya: di Kemenkopolhukam, BIN, BNPT, dan lain sebagainya sesuai Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Mahfud juga menuturkan bahwa TNI dan Polri diperbolehkan bertugas di birokrasi sipil asal diberi jabatan struktural yang setara dengan tugasnya. Hal itu menurut Mahfud merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Mahfud pun menambahkan anggota TNI ataupun Polri diperbolehkan menjadi pejabat Kepala Daerah berdasarkan dua peraturan tersebut yang disahkan oleh keputusan Mahkamah Konstitusi (MK). Hal itu menurutnya sepanjang diberi jabatan setingkat madya atau pratama.³⁰

Di sisi lain, dasar yang dijadikan rujukan pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk menunjuk anggota TNI dan Polri aktif menjadi Pejabat kepala daerah masih merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 Tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala daerah. Rujukan terbaru Mendagri mengacu kepada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota.

Feri Amsari, ahli hukum tata negara dan peneliti di Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Fakultas Hukum Universitas Andalas, memiliki pandangan yang berbeda dengan pihak Menkopolhukam dan Kemendagri.

³⁰“Mahfud MD: Penempatan TNI-Polri Sebagai Pj Kepala Daerah Dibenarkan UU,” <https://www.jawapos.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023, jam 08.11.

Feri Amsari mengatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) telah menegaskan personel TNI atau Polri tidak boleh diangkat menjadi Penjabat kepala daerah. Feri mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan tugas TNI atau Polri bukan menjadi penjabat pemerintah daerah, melainkan pertahanan dan keamanan.³¹

Pakar Hukum Tata Negara lainnya, Irman Putra Sidin menyatakan, bahwa pengisian Penjabat Kepala Daerah dari TNI dan Polri bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Menurut Irman, pihak yang dapat menduduki Penjabat Kepala Daerah hanya orang yang telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan tidak boleh diberikan kepada orang yang menduduki jabatan setingkat. Hal ini bisa menyeret institusi Polri dan TNI menyalahi konstitusi, karena konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritasnya, yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban, serta penegakan hukum.³²

Carut marutnya pengisian penjabat kepala daerah ini juga dipicu karena adanya adanya beberapa peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan dan bertentangan, seperti: Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 67/ PUU-XIX/2021, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang

³¹ "Pakar Hukum: TNI/Polri Aktif Dilarang Jadi Penjabat Kepala Daerah," <https://news.republika.co.id>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 07.57.

³² Irman Putra Sidin, "Pengisian Penjabat Gubernur oleh Pejabat Tinggi POLRI Bertentangan dengan Undang-undang," sidinconstitution.co.id, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 jam 08.19.

TNI, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang kesemuanya tidak membolehkan personil atau prajurit TNI dan atau Polri aktif untuk menjabat sebagai kepala daerah sementara.³³

Buktinya dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Anggota TNI aktif juga dilarang terlibat politik praktis, sebagaimana tercantum pada Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, menyatakan bahwa: “Prajurit dilarang dalam: 1). kegiatan menjadi anggota partai politik; 2). kegiatan politik praktis; 3). kegiatan bisnis; dan 4). kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya.” Jadi, anggota TNI ataupun Polri aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti penjabat Gubernur, Bupati maupun Walikota.³⁴

Disisi lain, Mahkamah Konstitusi juga telah mengeluarkan keputusan atas *judicial review* yang diajukan oleh anggota masyarakat terkait kesertaan TNI atau Polri aktif atas jabatan kepala daerah. Lewat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 15/PUUXX/2022, menyatakan bahwa prajurit TNI

³³ “Menilik kisruh penunjukan Pj. Kepala Daerah,” <https://emedia.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 jam 07.57 WIB

³⁴ Nafiatul Munawaroh, *Loc. cit.*

dan anggota POLRI aktif dilarang menjadi Penjabat Kepala Daerah, apabila belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari dinas aktif.³⁵

Aturan teknis mengenai proses dan tata cara pengangkatan Penjabat kepala daerah saat ini masih menggunakan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 Tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota. Pasal 131 ayat (4), Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala daerah, menyatakan bahwa “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Penjabat Kepala Daerah.”³⁶

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota memuat aturan yang berbeda tentang pengisian Penjabat Kepala Daerah. Pada Pasal 3 ayat (b) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 ini disebutkan bahwa Penjabat Gubernur berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan

³⁵ “Menilik kisruh penunjukan Pj. Kepala Daerah,” *Op.cit.*

³⁶ Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala daerah” Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 4480, Pasal 131 ayat (4).

Pemerintah Daerah dan Pejabat Bupati dan Pejabat Wali kota berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah.

Analisa peneliti menilai bahwa disinilah letak permasalahan besar sebab dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada pada Pasal 201 ayat (10) menyatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan Pejabat Bupati dan Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Gubernur dan Bupati, Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maka dari itu jelas terdapat penambahan frasa dan perluasan makna yang terdapat pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota ini sehingga menambah kriteria jabatan yang dapat ditunjuk untuk menjadi Pejabat Gubernur, Bupati maupun Pejabat Walikota. Terpenting sekali, dengan penambahan dan perluasan makna tersebut membuat celah bagi pemerintah untuk berdalil bahwa anggota TNI dan Polri aktif bisa ditunjuk untuk menjadi Pejabat Kepala Daerah.

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 jelas berpotensi melanggar dan bertentangan dengan aturan yang di atasnya yaitu UU Pilkada dan UU ASN, juga Permendagri ini yang menjadi dasar pengangkatan Pejabat Kepala Daerah menurut penulis tidak relevan sebagai peraturan pelaksana dari UU Pilkada, dimana seharusnya yang menjadi peraturan pelaksana adalah

peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah (PP). Oleh karena itu, pemerintah harus segera menerbitkan peraturan pelaksana yang baru dan relevan yang memuat aturan mengenai pengisian Pejabat Kepala Daerah sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada sebagaimana yang diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya pada putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang jelas dan terukur soal pengisian pejabat kepala daerah tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah keabsahan pengangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif menjadi Pejabat Kepala Daerah?
2. Bagaimanakah batasan kriteria jabatan pejabat ideal yang dapat ditunjuk sebagai Pejabat Kepala Daerah?
3. Bagaimanakah mekanisme ideal penunjukan dan pengangkatan Pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan kepala daerah menjelang terpilihnya kepala daerah definitif pada Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini ialah :

1. Untuk mengetahui keabsahan pengangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah
2. Untuk mengetahui kriteria jabatan pejabat apa saja yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah.
3. Untuk mengetahui mekanisme ideal penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan kepala daerah menjelang terpilihnya kepala daerah definitif pada Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapatkan oleh penulis dan diharapkan melalui penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil -hasil tersebut ke dalam tulisan.
 - b. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek di lapangan.
 - c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara dan bidang Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan dan pertimbangan bagi Presiden dan Menteri Dalam Negeri dalam mengangkat Penjabat Kepala Daerah selanjutnya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran terhadap judul tesis ini, tema tesis ini bukanlah sesuatu yang baru untuk diteliti. Maka, guna memberikan gambaran tentang keaslian penelitian ini, maka berikut peneliti kemukakan penelitian-penelitian yang memiliki kesamaan *locus* maupun tema dengan penelitian yang akan penulis teliti tetapi berbeda dengan yang akan penulis teliti, penelitian yang pernah dilakukan tersebut diantaranya adalah:

1. Tesis Fabian Riza Kurnia di Universitas Andalas, dengan judul Kedudukan Perwira Tinggi Polri Yang Disetarakan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya Pemerintah Pusat Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur. Adapun fokus dari penelitian ini terdiri dari:
 - a. Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - b. Pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai penjabat (Pj) gubernur.
2. Tesis Prianggodo Heru Kunprasetio di Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu, dengan judul Analisis Yuridis Penunjukan Pejabat Kepolisian Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Perspektif Hukum Positif Dan Fiqh Siyash. Adapun fokus dari penelitian ini terdiri dari:
 - a. Pandangan Hukum Positif yang mengatur tentang Penunjukan Pejabat Kepolisian Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur.
 - b. Tinjauan Fiqh Siyash terhadap Penunjukan Pejabat Kepolisian Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur.

3. Tesis Dadan Ramdani di Universitas Islam Indonesia, dengan judul Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024. Adapun fokus dari penelitian ini terdiri dari:
 - a. Kesesuaian Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 dengan prinsip demokrasi.
 - b. Kesesuaian penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022.
 - c. Konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.
4. Jurnal Mazdan Maftukha Assyayuti pada tahun 2022 yang berjudul Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. Fokus dari penelitian ini yaitu urgensi penataan ulang mekanisme pengisian penjabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional.
5. Jurnal Tohadi pada tahun 2018 yang berjudul Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia. Fokus dari penelitian ini yaitu:
 - a. Pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) menurut peraturan perundang-undangan.
 - b. Keabsahan pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri jika tanpa terlebih

dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan dan dinas kepolisian dapat dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan.

c. Keabsahan pengangkatan Komjen Pol. Mochammad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat dilihat dari peraturan perundang-undangan.

6. Jurnal Muhammad rizky pranata, Panhar Makawi pada tahun 2020 yang berjudul Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah (Studi Kasus: Pengangkatan Komisaris Jendral (Komjen) Pol Mochamad Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jawa Barat.). Fokus dari penelitian ini yaitu:

- a. Keabsahan pengangkatan perwira tinggi polri aktif jika dikaitkan dengan UU Kepolisian, UU Aparatur Sipil Negara, dan UU Pilkada.
- b. Akibat hukum terhadap keputusan atau penetapan yang dikeluarkan oleh Pj Kepala Daerah tersebut.

7. Jurnal Herlina Nova Maturan pada tahun 2018 yang berjudul Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Pejabat Polri Sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Menurut Undang -Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Fokus dari penelitian ini yaitu:

- a. Ketentuan hukum terhadap Polri aktif yang merangkap jabatan sebagai kepala daerah (Gubernur).
- b. Keabsahan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur.

8. Jurnal Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina pada tahun 2018 yang Berjudul Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018. Fokus dari penelitian ini yaitu :
- a. Dasar hukum Penjabat Walikota Makassar dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
 - b. Mekanisme penetapan pengangkatan Penjabat sementara Walikota Makassar oleh Kementrian Dalam Negeri telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Jurnal M. Zulfahmi pada tahun 2019 yang berjudul Tinjauan Yuridis Penunjukan Anggota Tni Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas, Pengganti Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia. Fokus dari penelitian ini yaitu:
- a. Analisa penunjukan anggota TNI Polri aktif sebagai pelaksanaan tugas atau pengganti jabatan kepala daerah di Indonesia.
 - b. Konsep ideal penunjukan Pelaksana Tugas Jabatan Kepala Daerah di Indonesia.
10. Jurnal Saeful Kholik pada tahun 2020 yang berjudul Kebijakan Menteri Dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Penjabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Fokus dari penelitian ini yaitu:
- a. Analisa Pengangkatan Jendral Polri Aktif sebagai Penjabat Gubernur Memenuhi Persyaratan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
 - b. Implikasi Hukum terhadap Penetapan Penjabat Gubernur berasal dari unsur Kepolisian yang berstatus Jendral Aktif.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian Penulis berbeda dengan penelitian sebelumnya, peneliti membahas tentang Pengangkatan Anggota

Tentara Nasional dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024. Adapun fokus dari penelitian ini tentang keabsahan Pengangkatan Anggota Tentara Nasional dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah, batasan kriteria jabatan pejabat ideal yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah dan mekanisme penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif menjelang Pilkada serentak tahun 2024.

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan.³⁷

Kerangka teoritis berfungsi sebagai batu uji atau pisau analisis bagi peneliti dalam mengkaji setiap permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini. Permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini dianalisa dengan teori-teori. Maka, hasil analisa dari setiap permasalahan-permasalahan merupakan relevansi dari teori-teori yang dipakai pada penelitian ini.

a. Teori Kedaulatan Rakyat

³⁷ Jujun S. Suriasumantri, 2006, *Prosedur Penelitian*, Tarsito, Jakarta, hlm. 46-47 dalam Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum*, Depok: Mirra Buana Media, hlm. 286.

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, dimana masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata “kedaulatan” merupakan terjemahan dari *soverignty* (Bahasa Inggris), *souverainete* (Bahasa Prancis), *sovranus* (Bahasa Italia),³⁸ *souvereiniteit* (Bahasa Belanda), *superanus* (Bahasa Latin), yang berarti supremasi= di atas dan menguasai segala-galanya.³⁹

Ada tiga pakar yang mengemukakan teori tentang kedaulatan rakyat ini. Diantaranya adalah sebagai berikut:

a) Teori Kedaulatan Rakyat Menurut John Locke

John Locke menyatakan bahwa terbentuknya negara didasarkan pada asas *pactum unionis* dan *pactum subjectionis*. *Pactum unionis* adalah perjanjian antar individu untuk membentuk negara, sedangkan *pactum subjectionis* adalah perjanjian antara individu dan negara yang dibentuk. Perjanjian tersebut menentukan bahwa individu memberikan mandat kepada negara atau pemerintah. Mandat rakyat diberikan agar pemerintah mendapat kekuasaan dalam mengelola negara berdasarkan konstitusi yang ditetapkan dalam *pactum subjectionis*.⁴⁰

b) Teori Kedaulatan Rakyat Menurut Montesquieu

³⁸ Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.17, mengutip dari F. Isjwara, 2011, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Penerbit Binacipta, hlm. 93.

³⁹ Khairul Fahmi, *ibid*, mengutip dalam Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: CV Armico, hlm. 137.

⁴⁰ “Teori kedaulatan rakyat,” <https://id.wikipedia.org>, dikunjungi pada tanggal 29 April 2023 jam 06.43.

Montesquieu dalam karya nya *The Persian Letters* yang berisi surat-surat sindiran terhadap masyarakat Prancis, salah satunya mengungkapkan bahwa segala bentuk kehendak yang dimiliki oleh tiap manusia lebih unggul dibandingkan kehendak pemerintah.⁴¹ Kehendak individu merupakan bentuk kekuasaan yang ada dalam diri setiap manusia. Kekuasaan yang dimiliki oleh setiap manusia merupakan kemampuan individu tersebut untuk memilih jalan atau keputusan yang bersangkutan dengan dirinya sendiri, dan kekuasaan tersebut tidak dapat dibagi-bagi kecuali dengan adanya persetujuan dari pemilik kekuasaan itu sendiri. Kekuasaan yang ada pada setiap manusia merupakan sebuah pengaruh yang kuat dan penting terhadap bentuk kekuasaan yang nantinya dimiliki oleh suatu lembaga atau kesatuan tertentu, maka kekuasaan individu tidak dapat dikesampingkan.⁴²

Kekuasaan yang dimiliki oleh setiap individu telah ada sebelum adanya kekuasaan yang ada dalam sebuah negara.⁴³ Kekuasaan tersebut tidak dapat dihilangkan, tetapi dapat diberikan sesuai dengan keinginan individu tersebut terhadap bentuk kekuasaan lain seperti negara. Kekuasaan individu membantu jalannya kekuasaan pemerintah terhadap individu tersebut sebagai warga negara.

⁴¹ Fajrul Ilmy Darussalam, Andi Batara Indra, 2021, “Kedaulatan Rakyat Dalam Pemikiran Filsafat Politik Montesquieu”, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 9, No. 2, 2021, hlm. 10, mengutip dalam Montesquieu, 2007, *The Spirit of Laws; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Bandung: Penerbit Nusamedia, hlm. 10.

⁴² *ibid.*

⁴³ Fajrul Ilmy Darussalam, Andi Batara Indra, *ibid.*, hlm. 11, mengutip dalam Derliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV Rajawali, hlm.9

Otoritas pemerintah terhadap rakyatnya akan mengatur bentuk kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu.⁴⁴

c) **Teori Kedaulatan Rakyat Menurut Jean Jacques Rousseau**

Jean Jacques Rousseau mengemukakan kekuasaan rakyat lewat bukunya *Du Contrat Social*. Dalam teori fiksinya mengenai “perjanjian masyarakat” (kontrak sosial), ia menyatakan bahwa dalam suatu Negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak dari suatu kehendak bersama (*general will/volente generale*).⁴⁵

volente generale harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi, apabila hanya kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi apa yang disebut sebagai kepentingan umum. Kehendakan umum adalah penyelarasan kehendak bersama seluruh warga Negara (*volente de tous*), setelah ada proses mengolah dan memurnikan kehendak individual masing-masing kepentingan dari tiap warga Negara.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*

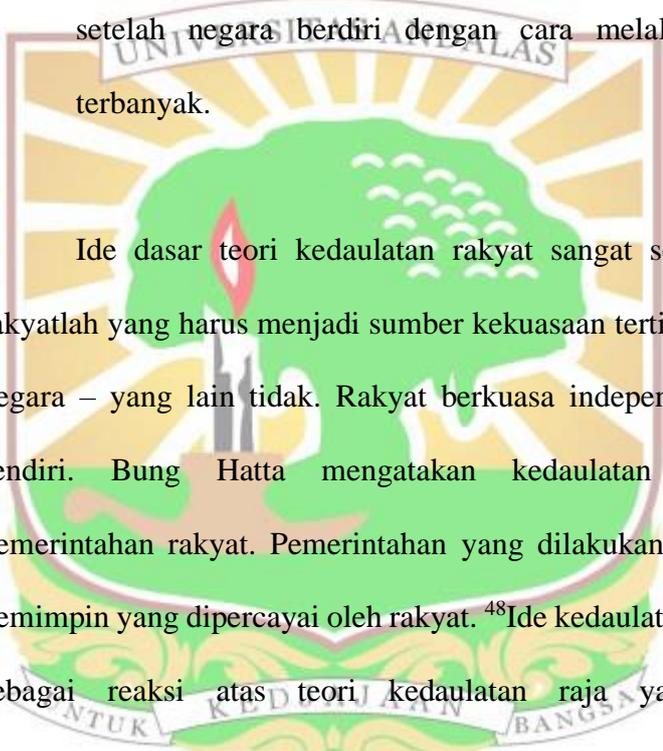
⁴⁵ Muthmainnah, Lailiy, 2011, “State of Nature, JJ Rousseau dan Implikasinya Terhadap Bentuk Ideal Negara”, *Jurnal Filsafat*, Vol. 21, No.1, hlm. 09.

⁴⁶ *Ibid.*

Rousseau, menyatakan kedaulatan rakyat diwujudkan berupa pernyataan kehendak. Kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam dua cara yaitu:⁴⁷

(1) Kehendak rakyat seluruhnya (*Volunte De Tous*). Hanya digunakan oleh rakyat pada saat negara dibentuk, yaitu melalui perjanjian sosial.

(2) Kehendak sebagian rakyat (*Volunte Generale*). Digunakan setelah negara berdiri dengan cara melalui sistem suara terbanyak.



Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara – yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.⁴⁸ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁴⁹

⁴⁷ *ibid.* hlm.10, mengutip dalam Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm.180-185.

⁴⁸ Khairul Fahmi, 2010, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,” *Jurnal Konstitusi*, Vol.7, No. 1, hlm.6, mengutip dalam Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 32.

⁴⁹ *ibid.* hlm. 33.

Dari uraian diatas, maka dapat kita simpulkan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar. Dan kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipegang dan terletak pada rakyat. Dan rakyat tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi. Secara sederhana, demokrasi didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat.⁵⁰ Dimana setiap warga negara mempunyai suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata.⁵¹

Teori kedaulatan rakyat dalam penelitian ini berfungsi sebagai batu uji untuk membedah permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini. Teori ini menguji pelaksanaan konsep demokrasi dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Teori kedaulatan rakyat akan menjadi pedoman apakah demokrasi dan kedaulatan rakyat benar-benar sudah diwujudkan atau sebaliknya. Tujuan utamanya di pakai teori ini adalah untuk menuntun dan memberikan panduan dan patokan agar pengangkatan pejabat kepala daerah tetap mengedepankan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Lebih spesifiknya adalah sekalipun pejabat kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat, maka setidaknya dalam proses pengangkatannya tetap melibatkan rakyat baik secara langsung maupun tidak secara langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat

⁵⁰ Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 20.

⁵¹ John Stuart Mill, 2005, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, diterjemahkan oleh Alex Lanur, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 20.

Daerah. Artinya rakyat tetap dilibatkan dalam proses penunjukan calon yang akan dipilih menjadi Penjabat Kepala Daerah dan DPRD dilibatkan dalam proses pengusulan nama-nama calon Penjabat Kepala Daerah yang kemudian dipilih satu nama yang diangkat dan dilantik oleh Presiden menjadi Penjabat Kepala Daerah.

b. Teori Hukum Positif (Positivisme Hukum)

Aliran Hukum Positif atau Positivisme Hukum merupakan salah satu aliran dalam filsafat hukum. Aliran ini memandang perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*). Positivisme Hukum sangat mengagungkan hukum yang tertulis dan menganggap bahwa tidak ada norma hukum di luar hukum positif. Bagi aliran ini, semua persoalan dalam masyarakat harus diatur dalam hukum tertulis.

Dalam kaca mata positivis, tiada hukum kecuali perintah penguasa (*law is a command of the lawgivers*). Bahkan, bagian dari Aliran Hukum Positif yang dikenal dengan nama legisme, berpendapat lebih tegas, bahwa hukum itu identik dengan undang-undang. Positivisme Hukum dapat dibedakan dalam dua corak yaitu (1). Aliran Hukum Positif Analitis (*Analytical Jurisprudence*), dan (2) Aliran Hukum Murni (*Reine Rechtslehre*).⁵²

a) Aliran Hukum Positif Analitis (Jhon Austin)

Menurut Jhon Austin, hukum adalah perintah dari penguasa

⁵² Darji Darmodiharjo, Sidharta, 2004, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia, hlm.113-114.

negara. Hakikat hukum sendiri, menurut Austin , terletak pada unsur “perintah” itu. Hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis dan tertutup.⁵³ Austin membedakan hukum dalam dua jenis, yaitu: *pertama*, Hukum dari Tuhan untuk manusia (*the devine laws*). *Kedua*, hukum yang dibuat oleh manusia. Hukum yang dibuat oleh manusia oleh Austin dibagi menjadi dua yaitu: (1) Hukum yang sebenarnya, dan (2) hukum yang tidak sebenarnya.⁵⁴

Hukum yang sebenarnya menurut Austin adalah hukum positif, meliputi hukum yang dibuat oleh penguasa dan hukum yang disusun oleh manusia secara individu untuk melaksanakan hak-hak yang diberikan kepadanya. Hukum yang sebenarnya memiliki empat unsur, yaitu: (1) perintah (*command*), (2) sanksi (*sanction*), (3) kewajiban (*duty*), dan (4) kedaulatan (*souvereignty*). Dan hukum yang tidak sebenarnya adalah hukum yang tidak dibuat oleh penguasa, sehingga tidak memenuhi persyaratan sebagai hukum, seperti ketentuan dari suatu organisasi olahraga, dll.⁵⁵

b) Aliran hukum murni (Hans Kelsen)

Menurut Kelsen, hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir yang nonyuridis, seperti unsur sosiologis, politis, histeris dan bahkan etis. Hukum bagi Kelsen adalah suatu *Sollenskategorie* (kategori keharusan/ideal), bukan *Seinskategorie* (Kategori faktual). Bagi Kelsen, hukum adalah suatu keharusan yang mengatur tingkah laku manusia sebagai makhluk rasional. Dalam hal ini yang dipersoalkan oleh hukum

⁵³ *Ibid*, hlm. 114.

⁵⁴ *Ibid*.

⁵⁵ *Ibid*. hlm. 115.

bukanlah “bagaimana hukum itu seharusnya”, melainkan “apa hukumnya. Dengan demikian, walaupun hukum itu Sollenkategorie, yang dipakai adalah hukum positif (*ius constitutum*), bukan yang dicitakan (*ius constituendum*).⁵⁶

Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum merupakan sistem norma, sebuah sistem yang didasarkan pada keharusan-keharusan (apa yang seharusnya atau *das sollen*). Norma merupakan produk pemikiran manusia yang sifatnya deliberatif. Sesuatu menjadi sebuah norma kalau memang dikehendaki menjadi norma, yang penentuannya dilandaskan pada moralitas maupun nilai-nilai yang baik. Menurutnya, pertimbangan-pertimbangan yang melandasi sebuah norma bersifat metayuridis. Sesuatu yang bersifat metayuridis tersebut bersifat *das sollen*, dan belum menjadi hukum yang berlaku mengikat masyarakat. Singkatnya, bagi Hans Kelsen, norma hukum selalu diciptakan melalui kehendak.⁵⁷

Norma-norma tersebut akan menjadi mengikat masyarakat, apabila norma tersebut dikehendaki menjadi hukum dan harus dituangkan dalam wujud tertulis, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dan memuat perintah. Pendapat Hans Kelsen ini mengindikasikan pikirannya bahwa positivisme hukum menganggap pembicaraan moral, nilai-nilai telah selesai dan final manakala sampai pada pembentukan hukum positif. Oleh karena itulah penggalang kata-

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Putera Astomo, 2014. “Perbandingan Pemikiran Hans Kelsen Tentang Hukum dengan Gagasan Sajipto Rahardjotentang Hukum Progresif Berbasis Teori Hukum,” *Jurnal Yustisia*, Edisi. 90, hlm. 7.

kata yang sangat terkenal dari Hans Kelsen: “Hukum ditaati bukan dinilai baik atau adil, tetapi karena hukum itu telah ditulis dan disahkan penguasa”.⁵⁸

Relevansi teori Positivisme hukum dalam penelitian ini sebagai alat untuk menilai apakah pengangkatan anggota TNI dan Polri menjadi Penjabat Kepala daerah sudah sesuai dengan kaidah hukum. Hal tersebut didasarkan bahwa dalam praktiknya Indonesia merupakan negara yang menganut teori hukum positif. Maka dari itu memberikan konsekuensi logis bahwa Indonesia dalam pelaksanaan kehidupan bernegara harus berdasarkan hukum. Maka dari itu, sebagai negara hukum Indonesia dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah harus didasarkan atas hukum alias berdasarkan aturan hukum yang berlaku saat ini.

Melalui teori Positivisme hukum ini akan menelaah pengangkatan anggota TNI dan Polri diangkat menjadi pejabat kepala daerah dan menelaah apakah produk hukum saat ini yang mengatur soal pengangkatan pejabat kepala daerah sudah memenuhi kaidah dan prinsip sebagai sebuah negara hukum.

c. Teori Hierarki Norma Hukum

Teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori ini juga disebut dengan *Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*. Menurut Hans Kelsen, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu

⁵⁸ *ibid.*

norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁵⁹

Teori hierarki atau jenjang tata hukum (*stufenbau theorie*) dari Hans Kelsen ini merupakan bagian dari aliran filsafat positivisme yang hingga saat ini masih tetap relevan untuk melihat hierarki penormaan yang berlaku dalam suatu negara. Esensi dari teori *Stufenbau des rechts* atau teori jenjang norma hukum Kelsen adalah untuk melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramida. Lebih lanjut menurut Kelsen, hierarki norma hukum terdiri atas: norma dasar (*fundamental norm*), norma umum (*general norms*), dan norma konkret (*concrete norms*). Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa "*Fundamental norm*" itu terdapat dalam konstitusi, "*general norm*" terdapat dalam undang-undang, sedangkan "*concrete norm*" terdapat dalam putusan pengadilan dan keputusan-keputusan pejabat administrasi negara.⁶⁰

Hans Nawiasky, murid dari Hans Kelsen kemudian menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der*

⁵⁹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 41.

⁶⁰ *Ibid.*

rechtsordnung. Susunan norma menurut teori Hans Nawiasky ini adalah:⁶¹

- 1). Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- 2). Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- 3). Undang-Undang formal (*formell gesetz*); dan
- 4). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamental norm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamental norm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi, maka terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Teori jenjang norma

⁶¹ *Ibid.*

hukum (*die theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*) merupakan pencerminan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.⁶²

Dalam norma hukum Negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam system yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, serta berkelompok-kelompok, dimana suatu norm yaitu sudah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.⁶³

Hierarki Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini ialah sesuai ketentuan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) pada Undang-undang ini menyatakan bahwa “Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (a). Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d). Peraturan Pemerintah; (e). Peraturan Presiden; (f). Peraturan Daerah Provinsi; dan (g). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

⁶² Muhammad Fikri Hanafi, Sunny Ummul Firdaus, 2022, “Implementasi Teori Hans Nawiasky dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,” *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1, No.1, hlm. 9.

⁶³ Maria Farida Indrati, *Op.cit.* hlm. 57.

Pada ayat (2) menyatakan bahwa “Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1). Sebagaimana ajaran Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, maka konsekuensinya norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan terhadap norma yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan asas hukum *Lex superior derogat inferiori*. Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Teori hierarki norma ini menelaah dan membedah produk peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terutama yang mengatur soal pengangkatan pejabat kepala daerah. Teori ini secara spesifik membedah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang pejabat gubernur dan pejabat bupati dan wali kota, sebagai aturan yang dipakai oleh Mendagri untuk mengangkat anggota TNI dan Polri menjadi Pejabat Kepala daerah terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Teori hierarki norma ini menguji keabsahan dan evaluasi terhadap Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 secara hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini. Melalui teori ini juga sebagai alat bagi peneliti untuk menentukan dan merumuskan bentuk aturan norma yang seharusnya mengatur bagaimana proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Hasil telaah dan analisa menggunakan teori ini kemudian menjadi dasar bagi penulis untuk merumuskan hasil dari penelitian ini.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep khusus yang mempunyai arti yang berarti dengan istilah yang diteliti atau diketahui. Untuk penelitian hukum diperlukan kerangka teoritis yang dalam ilmu hukum, agar permasalahan yang teliti menjadi jelas. “Perkembangan ilmu hukum, selain bergantung kepada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori”.⁶⁴

Kerangka Konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian. Berdasarkan pengertian tersebut, yang termasuk kerangka konseptual dalam judul penelitian “Penggangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah” antara lain:

a. Pengangkatan

Kamus Besar Bahasa Indonesia, mengartikan kata ”pengangkatan” sebagai suatu proses, cara, perbuatan mengangkat atau meninggikan posisi sesuatu ketempat yang lebih tinggi dari posisi sebelumnya.⁶⁵ Istilah hukum pengangkatan memang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tertentu. Namun istilah pengangkatan digunakan dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti undang-undang tentang pengangkatan anak/adopsi anak, undang-undang Aparatur Sipil Negara dan dalam undang-undang Pilkada.

⁶⁴ Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 6.

⁶⁵ “Arti kata pengangkatan menurut KBBI”, <https://kbbi.web.id/>, dikunjungi pada tanggal 23 Juli 2023 jam 08.14.

Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah ditemukan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, dalam Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada menyatakan bahwa, “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.⁶⁶ Dan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama (Pasal 201 ayat (11) UU Pilkada).⁶⁷

b. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia

a). Anggota Tentara Nasional Indonesia

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004, dipahami bahwa Tentara Nasional Indonesia adalah kekuatan angkatan perang dari suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa peran TNI adalah sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

⁶⁶ Egip Satria Eka Putra, *Loc. cit.*, hlm. 6-7.

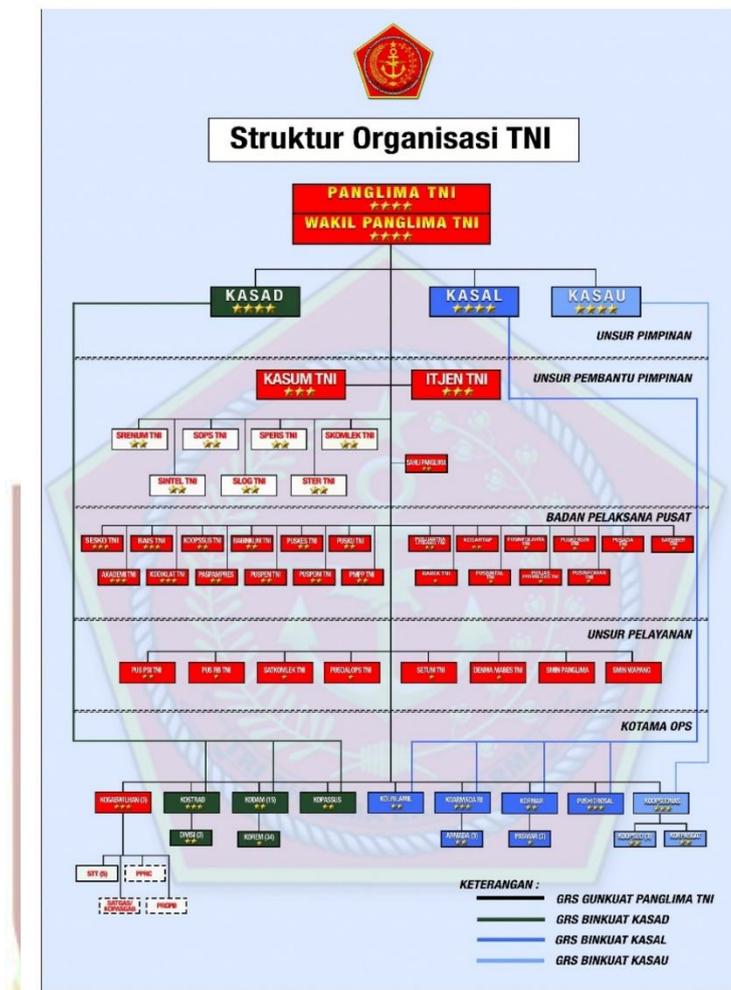
⁶⁷ Nafiatul Munawaroh, “Bolehkah Anggota TNI atau Polri Jadi Penjabat Kepala Daerah?,” <https://www.hukumonline.com>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 pukul 22.33 WIB

Tugas pokok kehadiran TNI disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, yaitu untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara kesatuan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Dari konsep pemikiran seperti diatas kemudian timbul pendirian bahwa fungsi utama Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam negara adalah melakukan tugas dibidang pertahanan. Untuk melaksanakan konsep pertahanan negara tersebut yang memiliki peranandian menjadi komponen utama adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI).⁶⁸



⁶⁸Andirizal, “Analisis Yuridis Tentang Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004”, <https://www.neliti.com/id>, dikunjungi pada tanggal 31 Juli 2023 jam 24.00.

Gambar Struktur Wilayah Tentara Nasional Indonesia⁶⁹



b). Anggota Kepolisian Negara Indonesia

Pengertian polisi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan Polisi sebagai badan pemerintah, yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar undang-undang dan sebagainya), juga didefinisikan sebagai

⁶⁹ "Struktur Organisasi Mabes Tni", <https://tni.mil.id>, dikunjungi pada tanggal 1 Agustus 2023 jam 10.10.

anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan, ketertiban dan sebagainya).⁷⁰

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering di singkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat.⁷¹

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selanjutnya disingkat anggota Polri adalah orang perorang (person) yang telah diangkat menjadi anggota Polri melalui persyaratan yang ditentukan guna mengisi dan mengoperasikan organisasi kepolisian. Organisasi kepolisian adalah badan atau lembaga Lembaga pemerintah yang merupakan bagian dari organisasi pemerintahan, sehingga anggota kepolisian merupakan aparatur pemerintah yang menjalankan organisasi kepolisian sesuai tugas dan wewenang serta tujuan lembaga kepolisian.⁷²

Pasal 4 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia menyebutkan bahwa Kepolisian Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban

⁷⁰ Fabian Riza, 2019, "Kedudukan Perwira Tinggi Polri Yang Disetarakan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya Pemerintah Pusat Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur," Tesis Magister Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 25, mengutip dalam I Ketut Adi Purnama, 2018, *Hukum Kepolisian: Sejarah dan Peran Polri dalam Penegakan Hukum Serta Perlindungan HAM*, Bandung: Refika Adirama, hlm.4

⁷¹ *Ibid.* hlm. 58.

⁷² Fabian Riza, 2019, *ibid.* hlm. 26, mengutip dalam Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso, 2017, *Hukum Kepolisian di Indonesia: Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, hlm. 133.

masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, serta terciptanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak azasi manusia, sebagaimana tercantum dalam.⁷³

Wilayah Polri dibagi secara berjenjang, mulai tingkat pusat yang bisa disebut dengan Markas Besar Polri, yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang dipimpin seorang Kapolri yang bertanggungjawab pada Presiden. Kemudian wilayah tingkat provinsi disebut dengan kepolisian daerah yang lazim disebut dengan Polda yang dipimpin seorang Kapolda, yang bertanggungjawab pada Kapolri. Ditingkat Kabupaten disebut dengan Kepolisian Resort atau disebut juga dengan Polres yang dipimpin oleh seorang Kapolres yang bertanggungjawab pada Kapolda. Tingkat kecamatan ada kepolisian yang biasa disebut dengan Kepolisian Sektor atau Polsek yang dipimpin oleh seorang Kapolsek yang bertanggung jawab pada Kapolres. Dan tingkat Desa atau Kelurahan ada polisi yang di pimpin oleh seorang Brigadir Polisi atau sesuai dengan kebutuhan menurut situasi dan kondisi daerahnya.⁷⁴

⁷³ Republik Indonesia, “*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia*” Lembaran Negara R.I. Tahun 2002 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4168, Pasal 4.

⁷⁴ “*Struktur Wilayah Kepolisian Republik Indonesia,*” <https://tribrataneews.kepri.polri.go.id>, dikunjungi ada tanggal 31 Juli 2023 jam 15.08.

c. Penjabat Kepala Daerah

Istilah Penjabat (Pj.) diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada menyatakan: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”.

Pasal 201 ayat (10) kemudian menyebutkan bahwa: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Lalu pada Pasal 201 ayat (11): “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Penjabat (Pj.) juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU Pemda menyebutkan:

(2) “Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri”.

(3) “Apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.

(5) “Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.⁷⁵

Istilah mengenai Penjabat lebih lanjut disebutkan pada Pasal 1 angka (6) dan (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota, menyebutkan:

Pasal 1 angka (6):

“Penjabat Gubernur yang selanjutnya disebut Pj Gubernur adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya yang ditetapkan oleh Presiden, untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur karena terdapat kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur.”⁷⁶

Pasal 1 angka (7):

⁷⁵ Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” Lembaran Negara R.I 2014 Nomor 224, Pasal 85 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5).

⁷⁶ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota” Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 1 angka (6).

“Penjabat Bupati atau Penjabat Wali Kota yang selanjutnya disebut Pj Bupati dan Pj Wali Kota adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama yang ditetapkan oleh Menteri, untuk melaksanakan tugas dan wewenang bupati dan wali kota karena terdapat kekosongan jabatan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota.”⁷⁷

Uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Penjabat adalah jabatan yang ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri untuk daerah provinsi (Penjabat Gubernur) yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, atau ditetapkan oleh Menteri atas usul Gubernur untuk daerah kabupaten/kota (Penjabat Bupati/Wali Kota) yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, karena adanya kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan. Penjabat diperlukan untuk mengisi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang kosong secara bersamaan.

d. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Pemilihan kepala daerah merupakan puncak pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah, dimana rakyat memilih secara langsung pemimpin daerahnya yaitu gubernur untuk provinsi, bupati untuk daerah kabupaten dan walikota untuk kota madya, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 1 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, menyatakan bahwa Pemilihan

⁷⁷ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota” Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 1 angka (7).

Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan amanat dari konstitusi UUD 1945 diatur dalam Pasal 18 ayat (4), yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah serentak nasional pada tahun 2024 merupakan amanat Pasal 201 ayat (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang menyebutkan bahwa, “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”⁷⁸ Maka, dengan begitu, pemungutan suara dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan serentak dalam waktu yang sama.

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun, dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia.⁷⁹ Jadi

⁷⁸ Republik Indonesia, “Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada” Lembaran Negara R.I. Tahun 2016 Nomor 5898, Pasal 201 ayat (8).

⁷⁹ Soerjono Soekanto, 1989, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm.6

metode penelitian merupakan suatu proses atau tata cara dalam memecahkan suatu masalah yang terjadi dalam penelitian dengan maksud untuk menambah ilmu pengetahuan manusia.

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Penelitian normatif juga dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau bahan hukum sekunder.⁸⁰

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena hukum yang terjadi, baik dengan cara studi kasus, survey, studi prediksi, studi perbandingan dan lainnya.⁸¹ Penelitian deskriptif analitis juga dikatakan sebagai penelitian yang berusaha memberikan penilaian terhadap kebijakan yang telah dimunculkan akibat dari timbulnya suatu permasalahan hukum, menilai dan menelitinya secara sistematis dan terarah sehingga lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.⁸²

⁸⁰ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode &Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 42.

⁸¹ *Ibid.* hlm. 38.

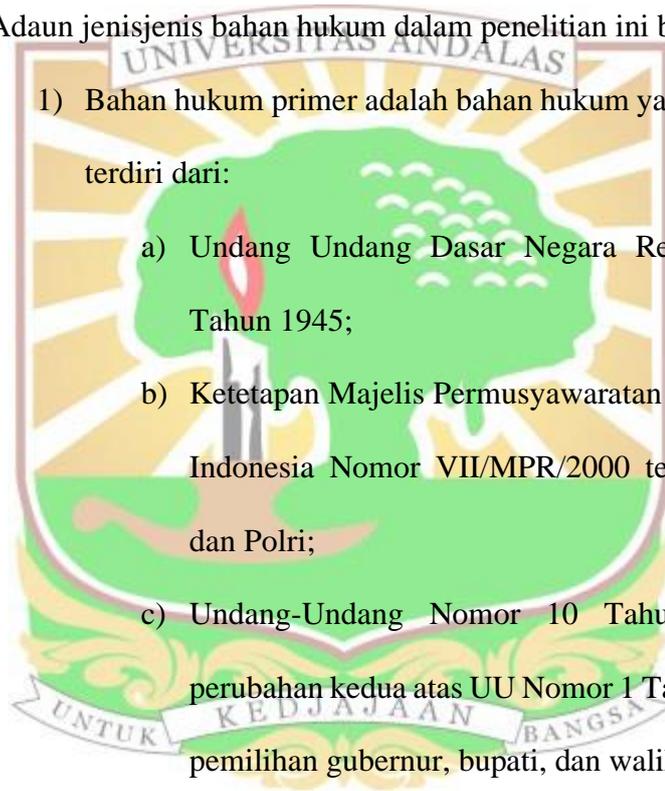
⁸² Soerjono Soekanto, 1989, *Op. cit.* hlm.7.

2. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

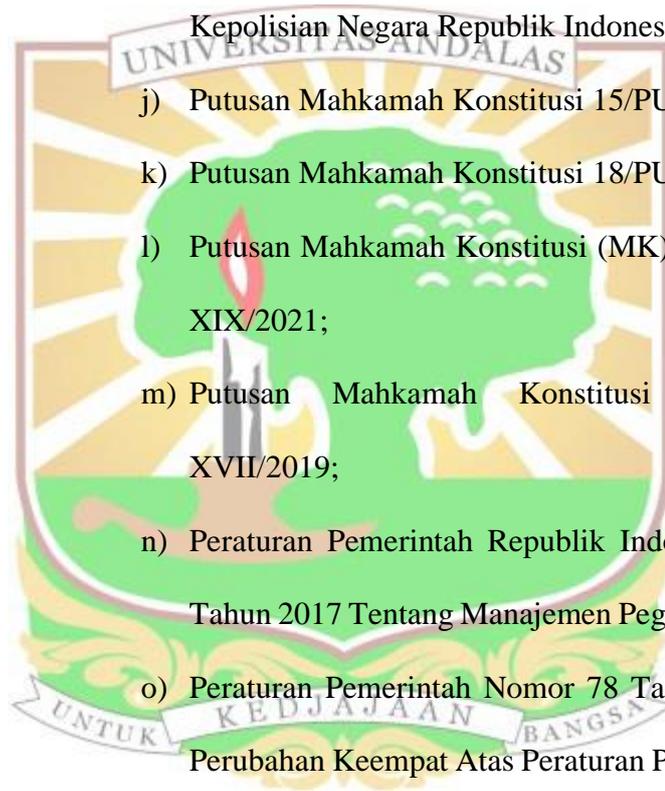
Di dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu, data yang diperoleh atau berasal dari bahan kepustakaan. Bahan hukum kepustakaan yang penulis peroleh bersumber dari peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal-jurnal, media tertulis baik secara cetak maupun online yang memuat persoalan-persoalan terkait dengan penelitian ini.

Adaun jenisjenis bahan hukum dalam penelitian ini berupa:

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:
 - a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri;
 - c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota;
 - d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
 - f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;



- g) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- h) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
- i) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;



- j) Putusan Mahkamah Konstitusi 15/PUU-XX/2022;
- k) Putusan Mahkamah Konstitusi 18/PUU-XX/2022;
- l) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 67/PUU-XIX/2021;
- m) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XVII/2019;
- n) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- o) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala Daerah;
- p) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah, Wakil Kepala Daerah;

- q) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- r) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural;
- s) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2021 tentang Kementerian Dalam Negeri;
- t) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri.;
- u) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang, Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer. Buku, tulisan ilmiah, hasil penelitian ilmiah, laporan makalah lain yang berkaitan dengan materi penelitian. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi karya ilmiah dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

- 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain: Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Belanda dan kamus lainnya yang membantu dalam menterjemahkan dalam penulisan.⁸³

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁸⁴ Berdasarkan pendekatan ini, maka bahan utama yang akan dikaji adalah mengidentifikasi dan membahas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang akan dibahas.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konsep berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga akan melahirkan konsep hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pendekatan ini berpedoman pada pendapat dari para ahli hukum yang

⁸³ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm.7

⁸⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 137.

diperoleh dari buku-buku literatur, dan berbagai karya ilmiah yang berkaitan dengan materi yang dibahas dalam permasalahan ini.⁸⁵

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu:

a. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis⁸⁶, tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah untuk menunjukkan cara pemecahan masalah penelitian. Ketika peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan orang lain, peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lebih lengkap⁸⁷.

b. Studi Dokumen

Studi Dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis), karena penelitian bukan selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian⁸⁸.

⁸⁵ Mukti Fajar N.D, Et. Al, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm.187.

⁸⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm. 68.

⁸⁷ Bambang Sunggono, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 112.

⁸⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, Hal. 68.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan data dilakukan dengan metode *Editing*, yaitu dengan meneliti kembali catatan yang diperoleh untuk mengetahui apakah catatan tersebut sudah cukup dan dapat segera dilanjutkan pada proses selanjutnya.

Dalam pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan seleksi data atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data secara sistematis. Hal itu dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran dari hasil penelitian.⁸⁹

Bahan hukum yang sudah diperoleh dengan baik secara primer dan sekunder, untuk selanjutnya dilakukan analisis. Bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif, yaitu bahan yang diperoleh tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat para pihak terkait dan logika dari peneliti. Selanjutnya disajikan secara deskriptif yaitu dengan menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan permasalahan serta penyelesaiannya yang berhubungan erat dengan pembahasan penulis sehingga memudahkan untuk ditarik kesimpulan.

⁸⁹ Burhan Ashofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20.