

**IMPLIKASI PENGANGKATAN PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TERHADAP
DEMOKRASI DI INDONESIA PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT MEMPEROLEH GELAR
SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

OLEH :

M KHAIRU MAMNUN

19103070065

PEMBIMBING :

DR. OCKTOBERRINSYAH, M. AG.

19681020 199803 1 002

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2023

ABSTRAK

Tahun 2024 menjadi tahun politik di Indonesia. Akan diadakan pada tahun itu pemilu dan pilkada serentak. Pemilu pada tanggal 14 Februari 2024 dan pilkada pada 27 November 2024, hal ini telah dipaparkan pada Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Tidak hanya dipandang sebagai pesta demokrasi, dibalik itu banyak problematika yang muncul, seperti habisnya masa jabatan kepala daerah definitif pada tahun 2022, hal itu menyebabkan kekosongan kekuasaan dan akan diisi oleh pejabat pilihan dari pemerintah pusat yang disebut sebagai penjabat (pj), yang tidak memiliki ikatan batin dengan rakyat yang dipimpin. Pemilik wewenang untuk memilih penjabat kepala daerah untuk gubernur adalah presiden atas usul mendagri dan untuk bupati/walikota menjadi kewenangan mendagri atas usulan gubernur. Konstitusi telah mengamanahkan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang pada hakikatnya dipilih secara langsung oleh rakyat berpotensi dilanggar pada periode 2022-2024. Tidak ada mekanisme yang transparan dalam Undang-Undang terkait mekanisme pemilihan penjabat kepala daerah, serta tidak ikut sertanya masyarakat pada proses pemilihan penjabat kepala daerah menjadi sebab kurang demokratisnya pemilihan penjabat kepala daerah. Kondisi ini berpotensi melahirkan penjabat kepala daerah yang prefensinya berdasarkan kepentingan politik bukan atas dasar kehendak rakyat. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Implikasi Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Terhadap Demokrasi di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*.

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian pustaka (*library research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik, yang akan menggambarkan fenomena yang terjadi kemudian disusun, dianalisa, dan diinterpretasikan kemudian disimpulkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif dengan melakukan telaah terhadap literatur yang berkaitan dengan penjabat kepala daerah seperti Undang-Undang, buku, dan jurnal ilmiah. Penelitian ini menggunakan teori demokrasi dan *masalah mursalah*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penjabat kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 berimplikasi pada kualitas demokrasi di Indonesia, yakni terjadinya dekadensi nilai demokrasi, karena pada prakteknya penjabat kepala daerah tidak demokratis, di mana tidak adanya partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmennya dan kurangnya legitimasi penjabat kepala daerah karena hanya memiliki legitimasi hukum, sedangkan untuk legitimasi moral dan sosial tidak. Lalu dalam pandangan *Maslahah Mursalah*, penjabat kepala daerah memiliki kemaslahatan dan kemudharatan, tetapi lebih besar mudharatnya.

Kata Kunci: *Penjabat Kepala Daerah, Demokrasi, Masalah Mursalah*

ABSTRACT

2024 will be a political year in Indonesia. There will be general elections and local elections that year. Elections on February 14, 2024, and regional head elections on November 27, 2024, this has been explained in Article 201 paragraph (8) of Law No. 10 of 2016. Not only is it seen as a democratic party, but behind that many problems have arisen, such as the term of office of the definitive regional head ends in 2022, this causes a power vacuum and will be filled by elected officials from the central government who are referred to as temporary (pj), who have no emotional ties to the people they lead. The owner of the authority to elect temporary regional heads for governors is the president at the suggestion of the Minister of Home Affairs and for regents/mayors, it is the authority of the Minister of Home Affairs at the suggestion of the governor. The constitution has mandated that regional heads be elected democratically. The mechanism for electing regional heads, which are essentially elected directly by the people, has the potential to be violated in the 2022-2024 period. There is no transparent mechanism in the law related to the mechanism for selecting temporary regional heads, and the non-participation of the community in the process of selecting temporary regional heads is the reason for the lack of democracy in the election of acting regional heads. This condition has the potential to produce temporary regional heads whose preferences are based on political interests, not on the will of the people. Therefore the author is interested in conducting research with the title Implications of The Appointment of Temporary (Pj) Regional Heads in Law Number 10 of 2016 Against Democracy in Indonesia from The *Maslahah Mursalah* Perspective.

The type of research in writing this thesis is library research with a statute approach and conceptual approach. This research is descriptive-analytic in nature, which will describe the phenomena that occur then be compiled, analyzed, and interpreted then concluded. The data collection technique used in this study is a qualitative data analysis technique by conducting a review of the literature related to temporary regional heads such as laws, books, and scientific journals. This research uses the theory of democracy and *maslahah mursalah*.

The results of the research show that the temporary regional heads regulated in Law Number 10 of 2016 have implications for the quality of democracy in Indonesia, namely the occurrence of decadence of democratic values, because in practice the acting regional heads are not democratic, where there is no community participation in the recruitment process and a lack of the legitimacy of acting regional heads because they only have legal legitimacy, while for moral and social legitimacy they do not. Then in *Maslahah Mursalah's* view, acting regional heads have benefits and harms, but the harms are bigger.

Keywords: *Temporary Regional Head, Democracy, Maslahah Mursalah*

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : M Khairu Mamnun
NIM : 19103070065
Tempat/Tgl. Lahir : Jambi, 20 April 2001
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “IMPLIKASI PENGANGKATAN PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TERHADAP DEMOKRASI DI INDONESIA PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*” merupakan hasil penyusunan sendiri, bukan karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam *body note* dan daftar pustaka. Apabila di lain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya pada penulis.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

Yogyakarta, 12 Juli 2023

Penyusun,



M Khairu Mamnun
NIM. 19103070065

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara M Khairu Mamnun

Kepada

Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Assalamualikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : M Khairu Mamnun

NIM : 19103070065

Judul Skripsi : “Implikasi Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap Demokrasi di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*”

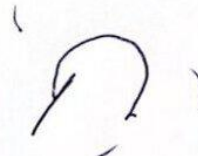
Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syariah dan Hukum Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharapkan agar skripsi Saudara tersebut dapat segera dimunaqasahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 13 Juli 2023

Pembimbing Skripsi,



Dr. Oktoberrinsyah, M.Ag.

NIP. 19681020 199803 1 002

LEMBAR PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-852/Un.02/DS/PP.00.9/08/2023

Tugas Akhir dengan judul : IMPLIKASI PENGANGKATAN PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TERHADAP DEMOKRASI DI INDONESIA PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : M KHAIRU MAMNUN
Nomor Induk Mahasiswa : 19103070065
Telah diujikan pada : Senin, 24 Juli 2023
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Dr. Ocktoberrinsyah, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 64ca4e916c648



Penguji I

Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.
SIGNED

Valid ID: 64c761e52575b



Penguji II

Proborini Hastuti, M.H.
SIGNED

Valid ID: 64ccc05a24965



Yogyakarta, 24 Juli 2023
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 64d4970137fcf

MOTTO

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

“Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi manusia.” (HR.Ahmad).

“A good traveler has no fixed plans, and is not intent on arriving.” - Lao Tzu.

“Anak lelaki tak boleh dihiraukan panjang, hidupnya ialah buat berjuang, kalau perahunya telah dikayuhnya ke tengah, dia tak boleh surut palang, meskipun bagaimana besar gelombang.” – Buya Hamka



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk kedua orang tua, dan seluruh anggota keluarga besar. Khususnya Almarhum bapak, terima kasih telah mendidik dan membesarkanku, banyak hal baik yang dipetik dari perjalanan kehidupanmu, semoga kebermanfaatan skripsi menjadi amal jariyah bagimu karena dirimu lah yang telah mendidik dan membesarkanku hingga bisa menyelesaikan skripsi ini.

Juga untuk diriku, terima kasih telah berjuang dalam penulisan skripsi ini maupun dalam proses kehidupan. Semoga akan semakin kuat kedepannya.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari suatu bahasa ke dalam Bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan transliterasi Arab-Latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987 tertanggal 22 Januari 1988. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Bâ ^ˆ	B	be
ت	Tâ ^ˆ	T	te
ث	Sâ	Ŝ	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	je
ح	Hâ ^ˆ	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Khâ ^ˆ	Kh	ka dan ha
د	Dâl	D	de
ذ	Zâl	ẓ	zet (dengan titik di atas)
ر	Râ ^ˆ	ř	er

ز	Zai	Z	zet
ش	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sâd	ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Dâd	đ	de (dengan titik di bawah)

ط	tâ ^ˆ	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	za ^ˆ	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	„ain	ˆ	koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	fâ ^ˆ	F	Ef
ق	Qâf	Q	Qi
ك	Kâf	K	Ka
ل	Lâm	L	„el
م	Mîm	M	„em
ن	Nûn	N	„en
و	Wâwû	W	W
هـ	hâ ^ˆ	H	Ha
ء	Hamzah	ˆ	Apostrof
ي	yâ ^ˆ	Y	Ya

B. Konsonan rangkap karena *Syaddah* ditulis angkap

متعددة	Ditulis	<i>Muta‘addidah</i>
عدة	Ditulis	<i>‘iddah</i>

C. *Ta‘ Marbūtah* di akhir kata

1. Bila dimatikan tulis h

حكمة	Ditulis	<i>Hikmah</i>
جزية	Ditulis	<i>Jizyah</i>

Ketentuan ini tidak diperlukan pada kata-kata arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salah, dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

2. Bila diikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كرامة الاولياء	Ditulis	<i>Karāmah al-auliyā’</i>
----------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta‘ marbūtah* hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah, dan dammah ditulis t atau h

زكاة الفطر	Ditulis	<i>Zakāh al-fiṭri</i>
------------	---------	-----------------------

D. Vokal pendek

◌َ	Fathah	Ditulis	a
◌ِ	Kasrah	Ditulis	i

ُ	Dammah	Ditulis	u
---	--------	---------	---

E. Vokal panjang

1.	Fathah + alif جاهلية	ditulis ditulis	Ā <i>jāhiliyah</i>
2.	Fathah + ya" mati تنسى	ditulis ditulis	Ā <i>tansā</i>
3.	Fathah + yā" mati كريم	ditulis ditulis	Ī <i>karīm</i>
4.	Dammah + wāwu mati فروض	ditulis ditulis	Ū <i>furūd</i>

F. Vokal rangkap

1.	Fathah + yā" mati بينكم	ditulis ditulis	ai <i>bainakum</i>
2.	Fathah + wāwu mati قول	ditulis ditulis	au <i>qaul</i>

G. Vokal pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan apostrof

أنتم	Ditulis	<i>A'antum</i>
اعدت	Ditulis	<i>U'iddat</i>
لئن شكرتم	Ditulis	<i>La'in syakartum</i>

H. Kata sandang alif + lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyah*

القران	Ditulis	<i>Al-Qur'an</i>
القياس	Ditulis	<i>Al-Qiyas</i>

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l (el)* nya

السماء	Ditulis	<i>As - Sama'</i>
الشمس	Ditulis	<i>asy- Syams</i>

I. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

ذوي الفروض	Ditulis	<i>Zawi al-furūd</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين أشهد أن لا إله إلا الله و أشهد أن محمدا عبده و رسوله

صل الله عليه و سلام

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, puji syukur hanya bagi Allah atas segala hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul **“Implikasi Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap Demokrasi di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*”**. Sholawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW serta keluarga dan sahabatnya.

Alhamdulillah atas ridho Allah SWT dan bantuan dari semua pihak, akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini sudah sepatutnya penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. H. Makhrus, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Dr. M. Rizal Qosim, M.Si., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara.
4. Bapak Gugun El-Guyanie, S.H., L.L.M., selaku Sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara.
5. Bapak Dr. Ocktoherrinsyah, M.Ag., selaku pembimbing skripsi yang sangat baik dalam membimbing penulis, serta selalu memberikan arahan, saran, kritik, dan masukan kepada penulis dalam penyusunan skripsi hingga proses akhir penulisan.

6. Jajaran dosen dan staff tata usaha Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
7. Kedua orang tua penulis, Bapak Alm. Drs. Abu Bakar, M.Pd., dan Ibu Sri Hartati S.Pd., yang telah memberikan cinta dan kasih sayang serta arahan dan dukungan baik secara materi maupun moril kepada penulis untuk dapat menyelesaikan studi ini dengan baik dan tepat waktu.
8. Kakak penulis, dr. Muthia Khanza Abu Bakar, yang juga telah memberikan arahan dan dukungan baik secara materi maupun moril kepada penulis untuk bisa menyelesaikan studi ini dengan baik.
9. Keluarga besar penulis, yang juga telah memberikan arahan dan dukungan baik secara materi maupun moril kepada penulis untuk bisa menyelesaikan studi ini dengan baik.
10. Kepada teman-teman seperantauan penulis selama di Jogja, Bimo, Athif, Khobith, Rizky, Haidar, Fikar, Aking, Faizal, Fadhel, Ariq, Zaki, dan Luthfi yang selalu baik kepada penulis.
11. Teman-teman seperjuangan satu angkatan Hukum Tata Negara 2019 dan teman-teman KKN Desa Nyemuh yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
12. Tary Khoirunnisa', seseorang yang selama ini membersamai penulis, dan selalu memberi support dan menjadi bagian hidup bagi penulis.
13. Seluruh pihak yang telah berpartisipasi dalam memberikan do'a, dukungan, bantuan, dan penyemangat kepada penulis.

Yogyakarta, 12 Juli 2023

Penulis,

M Khairu Mannun

NIM. 19103070065

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
1. Tujuan Penelitian	5
2. Kegunaan Penelitian	5
D. Telaah Pustaka	5
E. Kerangka Teori	10
1. Teori Demokrasi	10
2. Teori Masalah Mursalah	12
F. Metode Penelitian	14
1. Jenis Penelitian	14
2. Sifat Penelitian	15
3. Pendekatan	15
4. Teknik Pengumpulan Data.....	16
5. Sumber Data	16

G. Sistematika Pembahasan	17
BAB II	19
LANDASAN TEORI.....	19
A. Teori Demokrasi	19
1. Pengertian Demokrasi.....	19
2. Model-Model Demokrasi.....	25
3. Demokrasi dan Pemilihan Umum (Pemilu).....	30
4. Nilai-Nilai dalam Demokrasi.....	34
B. Teori Masalah Mursalah	37
1. Pengertian Masalah Mursalah.....	37
2. Macam-Macam Masalah Mursalah	41
3. Syarat-Syarat Kehujjahan <i>Maslahah Mursalah</i> sebagai Dalil Hukum.....	49
BAB III.....	54
DESKRIPSI TENTANG PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH	54
A. Pengertian Pejabat Kepala Daerah	54
B. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	56
C. Hak dan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah	60
D. Daftar Pejabat Kepala Daerah yang Sudah Dilantik.....	73
E. Problematika Pejabat Kepala Daerah	86
BAB IV	91
DAMPAK PENGANGKATAN PENJABAT(PJ) KEPALA DAERAH DI	
INDONESIA	91
A. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Rekrutmen dan Penunjukan	
Pejabat Kepala Daerah.....	92
B. Legitimasi Masyarakat terhadap Penunjukan Pejabat Kepala	
Daerah.....	98
C. Pengangkatan Pejabat (Pj) Kepala Daerah menurut <i>Maslahah Mursalah.</i>	
.....	106
BAB V.....	112
PENUTUP.....	112
A. Kesimpulan.....	112

B. Saran	113
DAFTAR PUSTAKA.....	114
LAMPIRAN.....	I
CURRICULUM VITAE.....	II



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tahun 2024 akan menjadi tahun politik besar-besaran di Indonesia. Pada tahun tersebut, pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah akan diadakan serentak. Pemilihan umum digelar pada 14 Februari 2024. Sementara pemilihan kepala daerah akan digelar pada 27 November 2024.¹ Hal ini juga telah disebutkan pada Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pemilihan kepala daerah serentak 2024 tidak hanya dipandang sebagai pesta demokrasi besar-besaran di Indonesia, di balik itu semua banyak problematika yang muncul. Salah satunya adalah habisnya masa jabatan kepala daerah definitif pada tahun 2022, hal tersebut menyebabkan kekosongan kekuasaan. Kepala daerah yang terpilih di pilkada 2020 menjalankan masa jabatannya tidak sampai 4 tahun. Lalu kepala daerah yang terpilih di pilkada 2017 mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022.²

Hal tersebut menjadi suatu permasalahan karena terjadi kekosongan jabatan yang cukup lama, yakni 2 tahun. Sehingga pimpinan tertinggi di daerah akan

¹ KOMPAS Nasional, “*Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi, dan Tantangan.*” <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan>, diakses 13 Desember 2022. 20:03.

² Mochammad Tommy Kusuma, dkk, “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024”, *Sosio Yustitias: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vol. 2, No. 2 (2022) hlm. 4.

dipimpin oleh pejabat birokrasi pilihan dari pemerintah pusat, disebut sebagai pejabat, yang tidak memiliki ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinnya, berbeda dengan hasil pilihan rakyat langsung.³

Pada Mei 2022 telah dimulai pengisian pejabat kepada daerah untuk 5 gubernur, 37 bupati, dan 6 wali kota. Pejabat kepada daerah yang akan diangkat pada 2022 adalah untuk 101 daerah dan pada 2023 untuk 171 daerah. Dengan demikian, jumlah total keseluruhan pejabat kepala daerah yang akan diangkat oleh pemerintah sampai diadakannya pemilihan serentak 2024 adalah 272. Jumlah ini setengah dari total jumlah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia.⁴

Selain jumlah yang banyak, masa tugas pejabat kepala daerah juga sangat lama, yaitu hingga pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak 27 November 2024, ditambah waktu untuk penetapan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah dan persiapan pelantikan, belum termasuk jika ada gugatan dari calon yang kalah di Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian total masa tugas beberapa pejabat kepala daerah mencapai 2,5 tahun atau bahkan lebih. Belum ada sejarah pemerintahan Indonesia pejabat kepala daerah masa tugasnya sangat panjang.⁵

Pemilik wewenang untuk memilih pejabat kepala daerah untuk gubernur adalah presiden atas usulan mendagri, sedangkan untuk memilih pejabat kepala daerah

³ *ibid*

⁴ FIA UI, “*Legitimasi Pejabat Kepala Daerah.*” <https://fia.ui.ac.id/legitimasi-penjabat-kepala-daerah/>, diakses 13 Desember 2022. 21:08.

⁵ *ibid*

untuk bupati/wali kota menjadi kewenangan mendagri atas usulan gubernur, tetapi prosesnya tetap harus transparan dan akuntabel.⁶

Konstitusi telah mengamanahkan pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Meskipun secara demokratis itu tidak eksplisit dimaknai sebagai pemilihan langsung, akan tetapi pasca ditetapkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014, frase demokratis dalam Pilkada lebih condong dimaknai sebagai pilihan secara langsung oleh rakyat.⁷

Mekanisme pemilihan kepala daerah yang pada hakikatnya dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana amanat konstitusi, mengingat negara Indonesia adalah negara demokrasi, berpotensi dilanggar pada periode 2022-2024, karena pejabat kepala daerah yang jumlah sangat banyak itu bahkan waktu menjabatnya yang juga cukup lama. Tidak ada mekanisme yang transparan dalam Undang-Undang terkait mekanisme pemilihan pejabat kepala daerah, juga tidak ikut sertanya masyarakat dalam proses pemilihan pejabat kepala daerah menjadi sebab kurang demokratisnya pemilihan pejabat kepala daerah.⁸

⁶ Mazdan Maftukha Assyayuti, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional", *Lex Renaissance*, Vol. 7 No. 2 (2022) hlm. 4.

⁷⁷ Ahmad Gelora Mahardika dkk, "Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 2 No. 2 (2022) hlm.23.

⁸ *Ibid.*,

Kondisi ini berpotensi melahirkan sejumlah pejabat kepala daerah yang prefensinya berdasarkan kepentingan politik bagi penguasa bukan atas dasar kehendak rakyat.⁹ Oleh karena itu, bisa dikatakan pejabat kepala daerah ini kurang demokratis, mengingat negara Indonesia adalah negara demokrasi di mana rakyat adalah strata tertinggi.

Dengan paparan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **IMPLIKASI PENGANGKATAN PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TERHADAP DEMOKRASI DI INDONESIA PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis menyimpulkan beberapa rumusan masalah di antaranya:

1. Bagaimana Implikasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah terhadap Demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimana Pandangan *Maslahah Mursalah* terhadap Implikasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di Indonesia?

⁹ *Ibid.*,

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian yang akan dilakukan ini mempunyai tujuan dan kegunaan sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menjelaskan implikasi pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi di Indonesia.
- b. Untuk menjelaskan pandangan *masalah mursalah* terhadap implikasi pengangkatan pejabat kepala daerah.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu Hukum Tata Negara/*Siyasah* terkait dengan Implikasi Pengangkatan Pejabat (pj) Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap Demokrasi di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi pihak terkait untuk evaluasi terkait pejabat kepala daerah.

D. Telaah Pustaka

Berbagai penelitian yang mengkaji tentang Pejabat Kepala Daerah sudah pernah dikaji. Agar dapat membedakan penelitian ini dengan penelitian yang lainnya, maka penulis mengkaji secara khusus mengenai Implikasi Pengangkatan

Penjabat Kepala Daerah terhadap Demokrasi di Indonesia dari Perspektif *Maslahah Mursalah*. Adapun penelitian yang pernah dilakukan berkaitan dengan skripsi penulis sebagai berikut.

Pertama, Penelitian jurnal Abustan, dengan judul “*Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia*”. Jurnal ini mengambil pokok bahasan tentang implementasi demokrasi yang mengandung kebenaran hukum (*legal truth*) dan memberi keadilan (*legal justice*). Tujuan penelitian untuk mengetahui aspek-aspek yang menjadi perhatian publik dalam pengangkatan penjabat kepala daerah. Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan penjabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *maslahah mursalah* terhadap hal tersebut.¹⁰

Kedua, Penelitian jurnal Dio Ekie Ramanda, dengan judul “*Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah*”. Jurnal ini bertujuan untuk melakukan kajian dan analisis guna mendapatkan desain mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ideal. Metode penelitian yang digunakan dalam riset penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder.

¹⁰ Abusta, “Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia”, *Indonesia Law Reform Journal*, Vol. 2 No. 3 (2022).

Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹¹

Ketiga, Penelitian jurnal Syarifuddin Usman, dengan judul “*Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Studi Kasus Pengajuan Pejabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai*”. Jurnal ini berfokus pada problematika pengangkatan pejabat kepala daerah di kabupaten Pulau Morotai, karena mendagri dianggap mengabaikan usulan gubernur. Tindakan mendagri tersebut dikualifikasi sebagai malpraktek dalam tata kelola pemerintahan. Bahkan melecehkan wibawa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pada intinya jurnal ini menyelidiki problem pengangkatan pejabat kepala daerah khususnya di Kabupaten Pulau Morotai yang di dalamnya terdapat keraguan akan pengangkatan pejabat kepala daerah yang dianggap politis. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹²

Keempat, Penelitian jurnal Mazdan Maftukha Assyayuti, dengan judul “*Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah*

¹¹ Dio Ekie Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6 No. 3 (2022).

¹² Syarifuddin Usman, “Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Studi Kasus Pengajuan Pejabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai, *JSSH: Jurnal Sains, Sosial, dan Humaniora*, Vol. 2 No. 1 (2022).

Perspektif Demokrasi Konstitusional". Jurnal ini menjawab urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah ditinjau dari demokrasi konstitusional. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif/doktrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹³

Kelima, Skripsi karya Wahyudi Amar dengan judul "*Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Pespektif Peraturan Perundang-Undangan*". Penelitian ini dilatarbelakangi adanya inkonsistensi norma, kekaburan norma, dan perbedaan tafsir atau sebutan pejabat pengganti kepala daerah yang berhalangan untuk melaksanakan tugas. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami tugas dan kewenangan pejabat pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian

¹³ Mazdan Maftukha Assyayuti, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional", *Lex Renaissance*, Vol. 7 No. 2 (2022).

penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹⁴

Keenam, Skripsi karya Rahmat Novea Rahman dengan judul “*Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 Perspektif Siyasa Syar’iyyah*”. Penelitian ini mengkaji tentang putusan mahkamah konstitusi tersebut, dengan hasil putusan mahkamah konstitusi nomor 15/PUU-XX/2022 sudah memenuhi prinsip dasar *Maslahah*. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹⁵

Ketujuh, Tesis karya Dadan Ramdani dengan judul “*Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi PILKADA Serentak Nasional Tahun 2024*”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), perundang-undangan (*statute approach*), dan konseptual. Hasil dari penelitian ini adalah pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan konsep ideal penunjukan pejabat kepala daerah. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis membahas dampak pengangkatan pejabat kepala daerah

¹⁴ Wahyudi Amar, “*Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*”, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Jambi (2022).

¹⁵ Rahmat Novea Rahman, “*Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX Perspektif Siyasa Syar’iyyah*”, Skripsi, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. (2023).

terhadap demokrasi dan bagaimana pandangan *masalah mursalah* terhadap hal tersebut.¹⁶

E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan gambaran teori yang nantinya akan dijadikan sebagai pisau analisis guna memecahkan persoalan yang sedang dikaji untuk merumuskan suatu jawaban. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teori yang relevan untuk menganalisis suatu pokok permasalahan tersebut.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata Yunani "demos" yang berarti rakyat, dan "kratos" yang berarti kekuasaan. Oleh karena itu, demokrasi merujuk pada pemerintahan oleh rakyat, di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau melalui wakil-wakil yang mereka pilih melalui sistem pemilihan bebas. Banyak pemikir dan reformis politik dari berbagai negara telah menyepakati bahwa demokrasi adalah sistem politik dan pemerintahan yang terbaik dan tidak dapat disangkal. Dalam kesimpulannya, demokrasi dipandang sebagai pilihan terbaik di antara opsi lainnya.¹⁷

¹⁶ Dadan Ramdani, "*Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah pada Masa Transisi PILKADA Serentak Nasional Tahun 2024*", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. (2022).

¹⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2014), hlm. 196

Para ahli dalam bidang hukum memiliki perbedaan pandangan tentang pengertian demokrasi karena mereka memandang hal tersebut dari sudut pandang yang berbeda. Oleh karena itu, tidak ada keseragaman pandangan tentang definisi demokrasi di kalangan para ahli.¹⁸ W.A Bonger memberikan definisi demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana sebuah komunitas mengatur dirinya sendiri, dimana mayoritas anggotanya berpartisipasi secara langsung atau tidak langsung. Definisi tersebut juga menyatakan bahwa dalam demokrasi, terjamin adanya kemerdekaan batin dan kesetaraan dalam hal hukum.¹⁹

C.F. Strong mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik berpartisipasi melalui perwakilan yang memastikan bahwa pemerintah harus bertanggung jawab kepada mayoritas tersebut atas tindakan-tindakannya. Definisi tersebut juga menyatakan bahwa negara demokrasi didasarkan pada sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.²⁰

R. Kranenburg, dalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswenschap*, menjelaskan bahwa istilah "demokrasi" berasal dari dua kata Yunani yang berarti "cara memerintah oleh rakyat". Lebih lanjut, definisi demokrasi adalah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 4

²⁰ *Ibid.*,

masyarakat (tidak seperti pemerintahan mutlak oleh seorang raja). Definisi tersebut juga menegaskan bahwa istilah demokrasi tidak mencakup pemerintahan seperti "autokrasi" atau "oligarki", di mana kekuasaan dikontrol oleh sekelompok kecil orang yang menganggap diri mereka lebih berhak dari pada rakyat secara keseluruhan.²¹ Teori demokrasi ini relevan dengan apa yang akan penulis bahas, yakni dampak pengangkatan pejabat kepala daerah terhadap demokrasi, di mana pembahasan demokrasi juga dianalisa menunukan teori demokrasi.

2. Teori Masalah Mursalah

Pada dasarnya *masalah mursalah* terdiri dari dua kata, yaitu *masalah* dan *mursalah*. Kata *masalah* berasal dari kata *salaha* yang berarti baik, layak atau dapat juga diartikan dengan sesuatu yang mendorong kepada kemanfaatan bagi orang banyak.²²

Al-Ghazali (450 H- 505 H) dalam hal ini juga memberikan definisi *masalah* yaitu menarik manfaat atau menolak kemudharatan. Maksudnya di sini kemaslahatan setiap makhluk (manusia) terletak pada tercapainya tujuan mereka yaitu tujuan syara'/ hukum islam yang meliputi: (1) Memelihara Agama, (2) Jiwa, (3) Akal, (4) Keturunan, dan (5) Harta mereka. Adapun setiap hukum yang

²¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2014) hlm. 200

²² Mohammad Rusfi, "Validitas *Maslahat Al-Mursalah* Sebagai Sumber Hukum", *Al-Adalah*, Vol. 12 No. 1 (2014) hlm. 64.

bertujuan memelihara ke lima hal tersebut maka disebut *maslahat*. Selain itu dengan terjaminnya ke lima hal tersebut manusia akan meraih kemashlahatan, kesejahteraan, dan kebahagiaan yang hakiki, lahir batin, jasmani rohani, serta spiritual.²³

Sementara itu kata *mursalah* memiliki arti yang sama dengan *mutlaqah*, yaitu terlepas. Maksudnya adalah *mashlahat* atau kemashlahatan itu tidak ada dalil tertentu yang membenarkan atau membatalkannya.²⁴ Dengan begitu masalah *mursalah* adalah sebuah metode penetapan hukum yang didasarkan kepada kemaslahatan (kemanfaatan/ kebaikan) yang tidak mendapat legalitas khusus dari nash tentang validitasnya atau tidak terdapat dalil yang secara tegas dan jelas menyatakan ketidak validitasannya.²⁵

Al-Ghazali dalam kitab *ushul fikihnya* menjelaskan persoalan *masalah mursalah*, dimana terdapat beberapa syarat terhadap kemaslahatan yang dapat dijadikan hujjah dalam mengistinbathkan hukum, diantaranya : (1) *Mashlahah* itu sejalan dengan jenis tindakan-tindakan syara'. (2) *Mashlahah* itu tidak bertentangan dengan nash syara' dan (3) *Mashlahah* itu termasuk ke dalam kategori *mashlahah* yang dharuri, yaitu berlaku sama untuk semua orang.²⁶ Teori

²³ Misran, "Al-Maslahah Mursalah (Suatu Metodologi Alternatif dalam Menyelesaikan Persoalan Hukum Kontemporer)", *Jurnal Ar-Raniry*, hlm. 5

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Mohammad Rusfi, "Validitas *Maslahat Al-Mursalah* Sebagai Sumber Hukum", *Al-Adalah*, Vol. 12 No. 1 (2014) hlm. 66.

²⁶ Misran, "Al-Maslahah Mursalah (Suatu Metodologi Alternatif dalam Menyelesaikan Persoalan Hukum Kontemporer)", *Jurnal Ar-Raniry*, hlm. 12.

Maslahah Mursalah ini relevan dengan permasalahan yang penulis bahas, yakni dampak penangkatan pejabat kepala daerah, karena pejabat kepala daerah akan menjadi pemimpin masyarakat daerahnya, di mana hal itu menjadi *al-maslahah al-'ammah*, yaitu kemaslahatan umum atau kemaslahatan orang banyak.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan serangkaian kegiatan yang membantu perkembangan ilmu dalam mengungkapkan kebenaran atas suatu fenomena untuk menjawab persoalan yang ditimbulkan.

Namun kegiatan membantu pengembangan ilmu itu mengandung pernak-pernik yang cukup bervariasi sesuai dengan materi, metode, tujuan dan sifat dari penelitian yang dilakukan. Maka dari itu dibutuhkan langkah-langkah kerja penelitian. Penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian pustaka (*library research*), yakni penelitian ini dilakukan dengan cara menuliskan, mengklasifikasikan, mereduksi, dan menjadikan data yang diperoleh dari sumber tertulis.²⁷ Dalam

²⁷ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, cet.1, (Yogyakarta: Andi Offset, 1990), hlm. 9.

penelitian ini, penulis menggunakan sumber berbagai data dari buku, jurnal, dokumen, dan website yang valid yang berkaitan dengan Penjabat Kepala Daerah.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik yang akan menggambarkan fenomena yang terjadi kemudian disusun, dijelaskan, dianalisa dan diinterpretasikan kemudian disimpulkan.²⁸ Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan data dari sumber pustaka, yakni peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, jurnal ilmiah, serta website yang valid sebagai penunjang untuk menjawab permasalahan dalam penulisan ini, yaitu 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.

3. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani

²⁸ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, cet. 1, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2017), hlm. 20.

dan pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dalam melakukan penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif.²⁹ Dengan melakukan telaah terhadap literatur yang berkaitan dengan judul yang penulis teliti, kemudian dianalisis untuk menghasilkan jawaban atas pertanyaan yang diajukan dalam penelitian.

5. Sumber Data

Data-data dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu:

a. Data Sekunder dengan Bahan Hukum Primer

Data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang berkaitan dengan objek yang diteliti berupa jurnal dan sumber lainnya yang juga membahas mengenai masalah yang penulis teliti sehingga dapat membantu dalam menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor

²⁹ *Ibid.*,

1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk memberi gambaran mengenai isi dari penelitian ini, maka peneliti membaginya secara sistematis menjadi 5 bab, yaitu sebagai berikut:

Bab Pertama, Pendahuluan. Pada bab ini berisi beberapa sub bab, diantaranya latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan yang akan dilakukan oleh peneliti.

Bab Kedua, memuat penjelasan mengenai teori sebagai landasan dalam melakukan kajian terkait penelitian yang akan dilakukan. Adapun dalam bab ini akan dipaparkan mengenai teori demokrasi dan teori *maslahah mursalah*.

Bab Ketiga, memuat tentang Pejabat Kepala Daerah, asal-usul mengapa ada Pejabat Kepala Daerah, kemudian memuat fakta-fakta tentang Pejabat Kepala Daerah.

Bab Keempat, berisi analisis yang dilakukan oleh penulis terhadap Implikasi Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah menggunakan teori demokrasi dan teori *maslahah mursalah*.

Bab Kelima, berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dari analisis yang dilakukan oleh penulis dan menjadi jawaban dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan. Selain itu, memuat pula saran-saran.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan dalam bab-bab terdahulu mengenai Implikasi Pengangkatan Pejabat (Pj) Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terdapat Demokrasi di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pejabat kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang di mana pejabat kepala daerah tersebut bereksistensi karena untuk mengisi kekosongan kekuasaan yang disebabkan oleh pilkada serentak 2024 berimplikasi pada kualitas demokrasi di Indonesia, yakni terjadinya dekadensi nilai demokrasi, karena pada prakteknya pejabat kepala daerah tidak demokratis, di mana tidak adanya partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat kepala daerah dan kurangnya legitimasi pejabat kepala daerah karena hanya memiliki legitimasi hukum, sedangkan untuk legitimasi moral dan sosial tidak ada.
2. Dalam pandangan *Maslahah Mursalah* terhadap implikasi yang diakibatkan oleh eksistensi pejabat kepala daerah, ditemukanlah bahwa pejabat kepala memiliki kemaslahatan dan kemudharatan, *Maslahah Mursalah* yang menekankan aspek kebermanfaatan atau kemaslahatan dan menghindari kemudharatan, karena aspek dalam pejabat kepala daerah lebih dominan

kemudharatannya, yaitu tidak demokratisnya proses rekrutmen dan kurangnya legitimasi pejabat kepala daerah yang berakibat buruk bagi kualitas demokrasi di Indonesia, dan ini adalah sebuah kemunduran bagi sejarah demokrasi di Indonesia, lalu adanya kekhawatiran terjadinya *chaos* dalam masyarakat. Sedangkan sisi *masalah*-nya pejabat kepala daerah hanya untuk mengisi kekosongan.

B. Saran

Sebagai mana yang diketahui, bahwa Indonesia adalah negara demokrasi maka penulis menyarankan untuk kedepannya regulasi di Indonesia khususnya tentang pejabat kepala daerah ini harus disusun secara demokratis, di mana hal itu harus kembali ke partisipasi masyarakat. Jika sekiranya partisipasi masyarakat secara langsung, seperti pada pemilihan kepala daerah definitif, susah untuk direalisasikan, maka ikut melibatkan pertimbangan dewan perwakilan rakyat di dalamnya, karena dewan perwakilan rakyat adalah wakil rakyat, maka sisi demokrasi dari suatu regulasi akan terpenuhi. Dengan demikian pejabat kepala daerah pun akan sah secara hukum, sosial, dan moral untuk menjabat, dan terciptanya hukum yang demokratis di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an/Tafsir

Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Bandung: Lubuk Agung, 1989.

Hadits

Qazwini, Abi Abdillah Muhammad Ibn Yazid, Al-, *Sunah Ibn Majah Juz 2*, Bairut : Dar al-Fikr.

Fiqh/Ushul Fiqih/Hukum

A. Dahl, Robert, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014.

A. Dahl, Robert, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia: 2001.

A. Rasinski, Kenneth, *Political Behavior Annual*, Colorado: Westview Press, 1986.

A. Scumpeter, Josep, *Capitalis, socialism & Democracy*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Abaik, Khutbudin, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008.

Abd Rabbih, Ali Abd, *Buhus fi al-Adillah al-Mukhtalaf Fiha 'Ind al-Ushuliyin*, Mathba'ah al-Sa'adah, 1980.

Adib Shalih, Muhammad, *Mashadir Tasyri' al-Islamiy*, Damaskus :Mathba'atal-Ta'awuniyat, 1968.

Arifin Hoesein, Zainal, *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2017.

Arifin, Firdaus, *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019.

Beetham, David, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000).

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.

Djazuli, Ahmad, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019.

- Efendi, A'an, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Ghazali, Al-, *Al-Mustashfa Min 'Ilm al-Ushul, Juz I*, Beirut Libanon : Muassasah al-Risalah, 1997.
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offset, 1990.
- Harun, Nasrun, *Ushul Fiqh*, Jakarta : Logos, 1997.
- Heywood, Andrew, *Ideologi Politik: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2014.
- Hufron, *Ilmu Negara Kontemporer*, Surabaya: Laksbang Grafika, 2016.
- IAIN, Puslit, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2017.
- J. Prihatmoko, Joko, *Pemilihan Kepala Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Jumantoro, Totok, Samsul Munir Amin, *Kamus Ilmu Ushul Fikih*.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Ilmu Ushul Fiqh*, Semarang: Dina Utama Semarang, 1994.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam Ilmu Ushul Fiqh*, Kairo : Dar Kuwaitiyah, 1968.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Bandung: Risalah Bandung, 1972.
- Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Ma'luf, Luwis, *Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*, Beirut: Dar Al-Masyriq 1976.
- Mufti, Muslim, *Teori-Teori Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Setia, 2013.
- Mustofa, Imam, *Ijtihad Kontemporer Menuju Fiqih Kontekstual*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013
- Nur Zahir, Abu, Al-, *Ushul Fiqh, Juz III*, Mesir : Mathba'at Dar al-Ta'lif, 1950.
- P. Huntington, Samuel, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1997.

- P. Huntington, Samuel, *Partisipasi Politik di Negara Modern*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Nusamedia, 2007.
- Rishan, Idul, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2020
- Roy Purwanto, Muhammad, *Reformasi Konsep Masalah sebagai dasar dalam Ijtihad Istislahi*, Yogyakarta: UII, 2017.
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Sakti Hadiwijoyo, Suryo, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Membangun Perekonomian Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2011.
- Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1987.
- Syatibi, Asy-, *Al-Muwafaqad fi Ushul al-Syar'iyah*, Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1997.
- Syatibi, Asy-, *Al-Muwafaqad fi Ushul al-Syar'iyah, Juz II*, Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1997.
- Utrecht, Ernst, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, 1960.
- Zaid, Mushtafa, *Nazhariyyah al-Mashlahah fi al-Fiqh al-Islamiyy wa Najm al-Din al-Thufi*, dalam Nasrun Harun, *Ushul Fiqh*, Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1997.
- Zaidan, Abdul Karim, *al-Madkhal li Dirasah al-Syari'ah al-Islamiyah*, Kairo: Dar Umar bin al-Khattab, 2001.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang kemudian ditetapkan menjadi 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 Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

Skripsi/Tesis

Amar, Wahyudi, "*Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Jambi, 2022.

Novea Rahman, Rahmat, "*Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX Perspektif Siyasah Syar'iyah*", Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. 2023.

Ramdani, Dadan, "*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi PILKADA Serentak Nasional Tahun 2024*", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. 2022.

Jurnal

Abusta, "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia", *Indonesia Law Reform Journal*, Vol. 2 No. 3, 2022.

- Assyayuti, Mazdan Maftukha, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional", *Lex Renaissance*, Vol. 7 No. 2, 2022.
- Ekie Ramanda, Dio, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6 No. 3, 2022.
- Gelora Mahardika, Ahmad, "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 2 No. 2, 2022.
- Misran, "Al-Maslahah Mursalah (Suatu Metodologi Alternatif dalam Menyelesaikan Persoalan Hukum Kontemporer)", *Jurnal Ar-Raniry*.
- Rusfi, Mohammad, "Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum", *Al-Adalah*, Vol. 12 No. 1, 2014.
- Tommy Kusuma, Mochammad, "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024", *Sosio Yustitian: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vol. 2, No. 2, 2022.
- Usman, Syarifuddin, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai", *JSSH: Jurnal Sains, Sosial, dan Humaniora*, Vol. 2 No. 1, 2022.

Internet

- Detiknews, "Ini Daftar 101 Kepala Daerah yang Akhiri Jabatan di 2022", <https://news.detik.com/berita/d-6074819/ini-daftar-101-kepala-daerah-yang-akhiri-jabatan-di-2022>, diakses 26 Juli, 20:58.
- FIA UI, "Legitimasi Penjabat Kepala Daerah." <https://fia.ui.ac.id/legitimasi-penjabat-kepala-daerah/>, diakses 13 Desember 2022. 21:08.
- HUKUMONLINE.COM, "Bahasa Hukum: 'Pelaksana Tugas', 'Pelaksana Harian', dan 'Penjabat'", <https://www.hukumonline.com/berita/a/bahasa-hukum--pelaksana-tugas--pelaksana-harian--dan-penjabat-lt56fcad31a33f9/>, diakses 06 April 2023. 23:10.
- KAWAN HUKUM.ID, "Problematika Pengangkatan PJ Kepala Daerah", <https://kawanhukum.id/problematika-pengangkatan-pj-kepala-daerah/>, diakses 06 Mei 2023. 17:03.
- KOMPAS Nasional, "Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi, dan Tantangan." <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu->

- [dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan](#), diakses 13 Desember 2022. 20:03.
- KOMPAS.com, “271 Daerah Akan Diisi Penjabat, Mendagri Pastikan Mereka Netral dan Profesional”, <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/20435651/271-daerah-akan-diisi-penjabat-mendagri-pastikan-mereka-netral-dan>, diakses 06 Mei 2023, 17:16.
- KOMPAS.com, “Mengenal Penjabat Kepala Daerah: Apa Tugas, Wewenang, dan Larangannya?”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/14305521/mengenal-penjabat-kepala-daerah-apa-tugas-wewenang-dan-larangannya/>, diakses 06 April 2023. 23:10.
- KOMPAS.com, “Permendagri soal Teknis Pengangkatan Pj Kepala Daerah Sedang Difinalisasi”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/02/07235131/permendagri-soal-teknis-pengangkatan-pj-kepala-daerah-disebut-sedang>, diakses 07 April, 10:14
- KPPOD, “KPPOD: Payung Hukum Pengangkatan Pj Kepala Daerah Tak Update”, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1136>, diakses 07 April 2023, 10:44
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, “Sekda Kalbar Jelaskan Aturan Terkait Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah”, [https://kalbarprov.go.id/berita/sekda-kalbar-jelaskan-aturan-terkait-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah.html#:~:text=Penjabat%20Kepala%20Daerah%20merupakan%20operasionalisasi,hasil%20pilkada%20\(political%20elected\)](https://kalbarprov.go.id/berita/sekda-kalbar-jelaskan-aturan-terkait-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah.html#:~:text=Penjabat%20Kepala%20Daerah%20merupakan%20operasionalisasi,hasil%20pilkada%20(political%20elected)), diakses 06 April 2023. 23:43
- SINDONEWS.com, “Mendagri: Masa Jabatan PJ Kepala Daerah Maksimal Setahun dan Bisa Diperpanjang”, <https://nasional.sindonews.com/read/767119/12/mendagri-masa-jabatan-pj-kepala-daerah-maksimal-setahun-dan-bisa-diperpanjang-1652328308>, diakses 06 Mei 2023, 17:22.
- SINDONEWS.com, “Sengkarut Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah”, <https://nasional.sindonews.com/read/784203/18/sengkarut-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-1653959113>, diakses 07 April 2023. 00:08
- Tirto.id, “7 Masalah Yang Muncul saat Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah”, <https://tirto.id/7-masalah-yang-muncul-saat-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-gsZt>, diakses 06 Mei 2023, 17:34