

Quo Vadis Landasan Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Andi Kusnanto

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, andikus39@gmail.com

ABSTRACT

The Ministry of Home Affairs issued Permendagri No. 4 of 2023 as a legal basis for the appointment of acting regional heads. In fact, viewed from various aspects, the legal basis in the form of Permendagri is not sufficient and inappropriate to accommodate the needs of the mechanism for appointing acting regional heads. The research methods used in this study belong to the normative juridical type of research. The type of data used is secondary data, so the data collection uses literature studies. The data analysis method used is qualitative analysis. This article finds the problem of non-conformity in the formation of appointment regulations in the form of Permendagri, and finds several issues that will be discussed: First, the position of the Ministerial Regulation in the legal system in Indonesia. Second, Permendagri 4/2023 contradicts Article 86 Paragraph (6) of Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government. Third, Permendagri 4/2023 ignores the recommendations of Constitutional Court Decision No. 67/PUU-XIX/2021. This article concludes that harmonization is needed in the issuance of technical regulations for the appointment of acting regional heads, so it is recommended to issue laws and regulations in the form of Government Regulations as mandated by the Constitutional Court and laws.

Keywords	Acting Regional Head; Government Regulation; Ministerial Regulation
Cite This Paper	Kusnanto, A. (2024). Quo Vadis Landasan Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. <i>Legal Spirit</i> , 8(1).
Manuscript History: <u>Received:</u> 2023-10-06 <u>Accepted:</u> 2023-11-21 <u>Corresponding Author:</u> Andi Kusnanto, andikus39@gmail.com	 Legal Spirit is Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License Indexed:     Layout Version: V8.2024

PENDAHULUAN

Berdasarkan Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat terkait Penetapan Jadwal Pemilu Serentak 2024, Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dan Komisi Pemilihan Umum telah sepakat menetapkan penyelenggaraan pemungutan suara Pemilihan Umum (Pemilu) serentak tahun 2024 pada 14 Februari 2024, dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada 27 November 2024.¹ Penjadwalan Pemilu diputuskan dengan mempertimbangkan prinsip

¹ W. Cahyono, A., Iftitah, Anik., Rizki Hidayatullah, A., Yuliasuti, E., & Susetiyo, "Analisis Kritis terhadap Penerapan Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum 2024: Perspektif Hukum Normatif di Indonesia," *Jurnal Supremasi* 13, No. 2 (2023), <https://doi.org/https://doi.org/10.35457/supremasi.v13i2.3041>.

efisiensi dalam konteks pemulihan ekonomi dan kondisi keuangan negara, baik di tingkat nasional maupun pemerintah daerah.²

Pengangkatan pejabat sementara ini muncul sehubungan dengan berakhirnya masa jabatan definitif bagi 271 kepala daerah pada periode tahun 2021 dan 2022. Terhitung pejabat kepala daerah yang akan diangkat pada tahun 2022 adalah untuk 101 daerah, dan pada tahun 2023 untuk 170 daerah untuk menggantikan kepala daerah definitif.³ Itu artinya, pertama kali dalam sejarah pemerintahan Indonesia, setengah dari total jumlah daerah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia akan dipimpin oleh pejabat sementara kepala daerah. Di samping jumlah pejabat yang sangat banyak, masa tugas para pejabat ini pun sangat lama, dengan total masa tugas beberapa pejabat bisa mencapai 2,5 tahun, bahkan hingga 3 tahun.

Semula pengaturan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah tidak diatur dalam suatu peraturan khusus, melainkan tersebar dalam berbagai jenis peraturan sehingga menimbulkan beberapa permasalahan kepastian hukum. Akibat yang ditimbulkan dari ketiadaan hukum atau peraturan adalah terjadinya "*legal uncertainty (rechtsonzekerheid)*" dan lebih jauh lagi dapat menyebabkan "*legal chaos (rechtsverwarring)*".⁴ Pengangkatan pejabat selama kurun waktu tersebut diwarnai berbagai persoalan, mulai dari legitimasi yang rendah, konflik kewenangan, hingga pengangkatan TNI-Polri aktif menjadi pejabat, dan rentan intervensi dari pusat akibat resentralisasi kekuasaan.

Permasalahan tersebut semula berakar pada tidak adanya peraturan yang menjadi landasan hukum, yang akhirnya bergulir hingga ranah Mahkamah Konstitusi yang melahirkan Putusan MK yakni Putusan MK No. 67/PUU/XIX/2021. Dalam pertimbangannya, Mahkamah merekomendasikan kepada pemerintah untuk segera menerbitkan peraturan pelaksana sebagai dasar teknis pengangkatan pejabat. Ombudsman melalui Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan mengutarakan sejumlah hal yang harus dilakukan Mendagri terkait perbaikan atas maladministrasi pengangkatan pejabat. Pertama, menindaklanjuti surat pengaduan dan substansi keberatan dari pihak Pelapor (KontraS, ICW, dan Perludem) atas tidak dipenuhinya permohonan informasi dokumen-dokumen hukum maupun administratif yang berkaitan dengan proses pengangkatan pejabat kepala daerah; Kedua, Memperbaiki proses pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur prajurit TNI aktif; dan ketiga, menyiapkan naskah usulan pembentukan PP terkait proses pengangkatan, lingkup kewenangan, evaluasi kinerja hingga pemberhentian pejabat kepala daerah.⁵ Sebagai respon terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Kemendagri berupaya memberikan payung hukum sebagai landasan teknis dalam pengangkatan pejabat. Selain mengacu pada putusan tersebut, Kemendagri juga merujuk ketentuan yang diatur dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, ketentuan tersebut dianggap memberikan delegasi kepada Mendagri untuk membentuk peraturan pelaksana tentang pejabat kepala daerah dalam bentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota.

Pasca disahkan dan diberlakukan, justru banyak pihak mempersoalkan kesesuaian antara norma dan diatur dengan bentuk peraturan yang dibuat. Persoalan tersebut

² Doni, "DPR, Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024," <https://www.kominfo.go.id/>, 2022, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>.

³ Eko Prasajo, "Legitimasi Pejabat Kepala Daerah," Situs resmi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, 2022, <https://fia.ui.ac.id/legitimasi-pejabat-kepala-daerah/>.

⁴ Mustawa Nur dan Said Karim, "Harmonization of Regulations Regarding Press Coverage Respect the Principle of Presumption of Innocence in the Press Law," *Journal of Law, Policy and Globalization* 91 (2019).

⁵ ICW, "Ombudsman Offside: Sekjen Ombudsman Rangkap Jabatan Menjadi Pejabat Gubernur Bangka Belitung!," ICW, 2023, <https://antikorupsi.org/id/ombudsman-offside-sekjen-ombudsman-rangkap-jabatan-menjadi-pejabat->

didasarkan pada beberapa aspek yang begitu kompleks, khususnya mengenai kedudukan Peraturan Menteri dan konflik peraturan perundang-undangan. Sebagaimana menurut Saldi Isra, penyebab utama adanya ketidakpastian hukum adalah karena Peraturan Menteri tidak melalui proses harmonisasi yang sama seperti tahap pembentukan Peraturan Pemerintah dan Perpres. Akibatnya, Peraturan Menteri sangat mungkin menghasilkan regulasi yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk rentan bertentangan dengan undang-undang.⁶

Hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan telah diatur secara jelas dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁷ Berdasarkan pasal tersebut, Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya memberikan pengakuan terhadap keberadaan Peraturan Menteri dan kekuatan hukumnya. Kedudukan Peraturan Menteri lazimnya dihubungkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia, sebagaimana ditentukan Pasal 17 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam sistem presidensial, peran menteri hanyalah sebagai pelaksana tugas atau pejabat yang melaksanakan tugas, sementara kewenangan dan tanggung jawab tetap berpusat pada Presiden sebagai pihak yang memberi mandat. Oleh karena itu, ketika menteri diberikan kewenangan legislasi untuk membuat peraturan menteri dalam kerangka pemerintahan presidensial, hal ini umumnya menimbulkan perdebatan. Termasuk dalam hal ini, landasan hukum berupa Permendagri dianggap tidak cukup dan tidak tepat untuk mengakomodir kebutuhan mekanisme pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu dalam mencari sumber penelitian hukum (bahan hukum) yang digunakan dengan berpegang pada segi-segi normatif yang dimulai dengan menganalisis berbagai norma hukum dengan pendekatan doktrinal yang berhubungan dengan isu hukum yang diteliti dan dianalisis.⁸ Sumber penelitian hukum ini berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹ Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan terkait lengkap dengan aturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder didapatkan melalui buku-buku hukum, jurnal hukum, dan artikel hukum yang masih mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan menteri dalam struktur pemerintahan suatu negara berkaitan dengan sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara tersebut. Indonesia adalah negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial, dimana menteri diangkat dan dapat diberhentikan oleh presiden. Oleh karena itu, menteri memiliki tanggung jawab kepada presiden, yang merupakan kepala pemerintahan dan kepala negara. Menteri berkedudukan sebagai pembantu presiden yang bertugas dalam menjalankan fungsi eksekutif.¹⁰ Sehingga berdasarkan ketentuan yang diatur Pasal 17 UUD NRI 1945 tersebut, menteri memiliki

⁶ Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi," kompas.com, 2017, <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>.

⁷ UUPUU, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Dan K, 2011.

⁸ Anik Iftitah, ed., *Metode Penelitian Hukum*, Mei 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023).

⁹ E. Dyah, O, S., & A'an, *Penelitian Hukum (Legal Research): Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan* (Sinar Grafika, 2015).

¹⁰ Retno Saraswati dan Ratna Herawati Muhamad Nafi Uz Zaman, "Analisis Dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Diponegoro Law Journal* 9, no. 2 (2020).

peran sebagai pelaksana tugas (*mandataris*), namun kewenangan dan tanggung jawab tetap berada di tangan presiden (*mandans*). Banyak ditemukan regulasi yang bersifat anomali, bahwa Menteri mendapatkan atribusi untuk membuat Peraturan Menteri dalam sistem pemerintahan presidensial, misalnya dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat sekian banyak pasal yang memberikan kewenangan kepada menteri untuk membuat peraturan menteri. Hal yang sama ditemukan dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan beberapa undang-undang lainnya. Undang-undang yang paling banyak memberikan atribusi kepada Menteri adalah UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan.¹¹

Instrumen hukum yang digunakan oleh menteri dalam menjalankan tugasnya sebagai pembantu presiden adalah peraturan menteri dan keputusan menteri. Dalam praktik, tidak begitu jelas perbedaan antara kedua bentuk tersebut. Secara umum, aturan negara (*staatsregeling*) atau keputusan dalam konteks yang lebih luas dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu *wettelijk regeling* (aturan perundang-undangan), *beleidsregels* (aturan kebijakan), dan *beschikking* (ketetapan). Di dalam kategori *wettelijk regeling* (aturan perundang-undangan), terdapat berbagai jenis peraturan seperti Undang-Undang Dasar atau konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan presiden, peraturan daerah, hingga peraturan tingkat desa. Sementara itu, dalam kategori *beleidsregels* (aturan kebijakan) termasuk instruksi, surat edaran, pengumuman, dan peraturan sejenisnya. Sedangkan dalam kategori *beschikking* (ketetapan), contohnya adalah surat keputusan.¹²

Apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019,¹³ Pasal 7 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah diatur secara yuridis jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945),
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- c. Undang- Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (Perppu),
- d. Peraturan Pemerintah,
- e. Peraturan Presiden,
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di luar hierarki tersebut adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri adalah keputusan yang memiliki sifat pengaturan (*regelen*), berbeda dengan Keputusan Menteri yang memiliki sifat penetapan (*beschikking*).¹⁴ Tidak adanya Peraturan Menteri dalam hierarki tentu saja menciptakan perdebatan berbagai pihak, terutama dalam konteks hubungannya dengan peraturan lain yang berada dalam hierarki perundang-undangan..

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi agar suatu peraturan dapat memiliki kekuatan hukum sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁵

¹¹ Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021).

¹² Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 47, No. 1 (2018).

¹³ UUPUU, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 2019.

¹⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

¹⁵ Pratisto Ilham Pranoto dan Gayatri Dyah Suprobowati, "Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Perundang- Undangan Indonesia," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, No. 3 (2022).

- a. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Contoh dari peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terdapat dalam Pasal 19 ayat 4 UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 diatur dengan Peraturan Menteri." Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dapat disebut juga sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*) karena dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka pembentukan Peraturan Menteri dapat terjadi apabila ada perintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden, atau jika pembentukan tersebut didasarkan pada kewenangan. Menurut pandangan Maria Farida Indrati, peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dari kewenangan memiliki dua sumber utama, yaitu melalui atribusi dan delegasi.¹⁶¹⁷

Sejalan dengan pandangan tersebut, A. Hamid S. Attamimi menekankan bahwa atribusi kewenangan perundang-undangan merujuk pada pembentukan wewenang baru oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk tujuan tersebut.¹⁸ Sementara itu, dalam konteks perundang-undangan, delegasi adalah proses pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk merumuskan peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberikan delegasi (*delegans*) kepada pihak yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut berada pada delegataris, sementara tanggung jawab delegasi sangat terbatas.¹⁹

Kedudukan Menteri sebagai pembantu presiden sebagaimana diatur Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan penafsiran bahwa menteri memiliki kewenangan atributif atau melekat yang didapat dari kewenangan presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Namun di lain sisi, sebagian pihak menganggap bahwa pada dasarnya menteri tidak memiliki kewenangan atributif untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena menteri tidak memiliki kewenangan asli, kewenangannya bersumber dari kewenangan presiden selaku pembantu presiden.

Zainal Arifin Muchtar, berpendapat Menteri tidak memiliki kewenangan yang bersifat atributif. Kewenangan yang diperolehnya hanya berupa delegasi atau mandat dari Presiden, sehingga peraturan menteri hanya untuk mengatur internal organisasi dalam bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*), bukan bersifat *regeling*.²⁰ Ibnu Sina menggambarkan peraturan menteri sebagai "kolesterol jahat" yang menyebabkan berbagai permasalahan perundang-undangan sehingga keberadaannya menjadi penyebab paling utama terjadinya "obesitas" peraturan perundang-undangan. Berdasarkan data yang diperoleh dari peraturan.go.id, saat ini terdapat 57.881 peraturan perundang-undangan seluruhnya, dari sejumlah tersebut 18.211 di antaranya adalah Peraturan Menteri.²¹ Menurut pandangan

¹⁶ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

¹⁷ Anik Ifitah, ed., *Ilmu Perundang-Undangan*, Juli 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023).

¹⁸ Hamid Attamimi, *Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: Sinar Grafika, 1990).

¹⁹ Attamimi.

²⁰ Norman Edwin Elnizar, "Salah Urus Peraturan Menteri Jadi Sumber Masalah Persoalan Regulasi di Indonesia," *Hukumonline.com*, 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a06adf8f00cf/salah-urus-peraturan-menteri-jadi-sumber-masalah-persoalan-regulasi-di-indonesia/?page=2>.

²¹ Ibnu Sina Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi," *Jurnal Ius Quia Iustum* 26, No. 3 (2019).

Sofyan Apendi, peraturan yang berlaku di tingkat pemerintahan pusat hanya perlu mencakup peraturan presiden, sehingga sebaiknya peraturan menteri dihapuskan.²²

Serupa dengan pendapat Zainal Arifin Mochtar, Agus Kusnadi mengemukakan bahwa kedudukan yang tepat dari Peraturan Menteri adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa tidak semua peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) dalam undang-undang tersebut dapat dianggap sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Peraturan Menteri yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (4) tidak dapat dianggap sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan hanya berlaku sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*).²³

Delegasi kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam konteks akademis, dikenal sebagai *delegated legislation*. Maria Farida mengaitkan istilah *delegated legislation* ini dengan peraturan pelaksana (*verordnung*) yang juga setara dengan aturan otonom (*autonome satzung*). Aturan otonom (*autonome satzung*) diperoleh melalui kewenangan atributif, sementara peraturan pelaksana (*verordnung*) diperoleh melalui kewenangan delegasi. Kedua jenis aturan ini berada di bawah hierarki undang-undang, berfungsi untuk mengatur dan menjalankan ketentuan yang terkandung dalam undang-undang yang lebih tinggi.²⁴ Oleh karena itu, pemahaman terhadap frasa 'berdasarkan kewenangan' pada Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tidak merujuk kepada kewenangan legislatif untuk mengatur, kecuali jika hal tersebut dijelaskan atau diatur secara eksplisit dalam sebuah undang-undang.

Menurut pandangan Bagir Manan, delegasi peraturan tidak boleh dirumuskan dalam bentuk umum. Artinya, setiap delegasi peraturan yang diberikan harus secara tegas menyebut substansi pokok yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya disebutkan mengenai pengaturan susunan organisasi, tata kerja, dan sebagainya. Sehingga secara lebih spesifik, Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri hanya dapat mengatur hal-hal yang secara tegas diperintahkan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²⁵ Misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan menteri."

Saldi Isra berpendapat, adanya ruang membentuk regulasi, materi peraturan menteri sangat berpotensi mengabaikan wewenang yang dimiliki presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga perlu ada upaya untuk membatasi keleluasaan pembentukan peraturan menteri. Pembatasan tersebut menurut Saldi, pertama, dengan menghapus frasa 'dibentuk berdasarkan kewenangan' sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Apabila ketentuan tersebut ditiadakan, baik peraturan menteri maupun peraturan lain dapat dibentuk hanya jika secara langsung mendapat delegasi atau perintah tegas dari peraturan perundang-undangan di tingkat atasnya. Dalam hal ini, peraturan menteri hanya dapat dibuat setelah mendapat perintah langsung dari undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan presiden, ketiga

²² Sofyan Apendi, "Ketiadaan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi dalam Sistem Hukum Nasional," *PALAR (Pakuan Law Review)* 7, No. 1 (2021).

²³ Agus Kusnadi, "Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2009).

²⁴ Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*.

²⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992).

produk peraturan perundang-undangan tersebut menjadi mekanisme kontrol untuk membentuk peraturan menteri.²⁶

Merujuk kembali pada teori negara kesatuan, kedudukan menteri dalam melaksanakan tugasnya tepat berada di bawah presiden sebagai pembantu tugas-tugas yang dijalankan oleh presiden, maka begitu pula peraturan yang dikeluarkannya, peraturan menteri merupakan jenis peraturan yang berada pada level pusat. Apabila digambarkan secara hierarkis, maka posisi peraturan menteri tepat berada di bawah peraturan presiden dan berada di atas peraturan tingkat daerah. Oleh sebab itu, ketika menteri menerbitkan suatu peraturan maka sudah tentu peraturan tersebut berada di bawah peraturan yang dikeluarkan oleh presiden yaitu peraturan presiden.²⁷

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 Bertentangan dengan Pasal 86 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Penyusunan peraturan perundang-undangan seringkali diibaratkan dengan menulis puisi (*wetgeving wordt vaak vergeleeten met poezie*), sehingga penyusunan peraturan perundang-undangan juga disebut sebagai seni (*een kunst*), yakni seni merumuskan norma hukum secara harmonis.²⁸ Perumusan peraturan perundang-undangan seringkali menimbulkan disharmoni regulasi, sebab substansi hukum yang bersifat kompleks dan dinamis. Bersifat kompleks karena konflik norma dapat terjadi antara peraturan yang lebih rendah dan peraturan yang lebih tinggi (vertikal), antar peraturan yang sederajat (horizontal), atau bahkan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal). Bersifat dinamis karena regulasi dituntut mampu menyesuaikan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan bernegara yang terus berubah.²⁹

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 pada bagian konsideran menyatakan bahwa pembentukannya tersebut didasarkan pada Pasal 201 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada,³⁰ bahwasannya '*perlu ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota*'. Padahal dalam ketentuan Pasal 201 yang dimaksud, hanya menyatakan bahwa ketentuan pengisian kekosongan penjabat '*sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*'. Artinya, Kemendagri jelas mengabaikan ketentuan Pasal 86 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,³¹ yang secara terang disebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Sebelumnya, berdasarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah. Pemeriksaan didasarkan pada laporan yang diajukan oleh kelompok masyarakat sipil: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), *Indonesia Corruption Watch* (ICW), serta Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) atas dugaan maladministrasi dalam pengangkatan penjabat kepala daerah. Dalam hasil pemeriksaan itu dilaporkan bahwa ada tiga bentuk maladministrasi yang dilakukan Kemendagri dalam pengangkatan penjabat kepala daerah. Pertama, Kemendagri mengabaikan permohonan keterbukaan informasi dan keberatan; Kedua, penyimpangan terhadap prosedur dalam pengangkatan penjabat kepala daerah. Misalnya,

²⁶ Isra, "Merampingkan Regulasi."

²⁷ Juwita Putri Pratama dan Lita Tyesta A. L. W., "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi* 19, No. 4 (2022).

²⁸ Ridwan, "Eksistensi dan Urgensi Peraturan Menteri dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial."

²⁹ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 3 (2020), <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>.

³⁰ UUPilkada, "Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada" (2016).

³¹ (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2014)

pengisian pejabat dari unsur TNI aktif; Ketiga, mengabaikan pertimbangan terhadap putusan MK yang menetapkan perlu adanya peraturan teknis pengangkatan pejabat kepala daerah. Ombudsman RI (ORI) memberi saran kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah.³²

Penjelasan Pasal 8 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 mengenai asas kesesuaian materi dengan bentuk peraturan, peraturan menteri merupakan peraturan yang dibuat oleh menteri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan berdasarkan pada materi muatan undang-undang. Dalam hal ini, peraturan menteri hanya mengakomodir hal-hal yang prosedural-administratif dalam lingkungan internal kementeriannya, misalnya tentang keorganisasian, tata kerja, tata perizinan, tata permohonan, dan lain sebagainya.³³ Zainal Arifin Mochtar menyatakan, ketika undang-undang sudah mengatur hal-hal yang bersifat pokok (umum), keberadaan Peraturan Pemerintah adalah untuk mem-*break down* hal-hal yang bersifat teknis. Sehingga Peraturan Menteri tidak lagi berlaku keluar (eksternal organisasi) dan mengatur urusan teknis di luar ranahnya.³⁴

Menurut Djohermansyah Djohan, substansi muatan peraturan teknis pejabat harus sesuai dengan prinsip yang diminta Mahkamah Konstitusi, yakni transparan dan akuntabel serta memenuhi aspek *meaningful participation* dan memperhatikan prinsip demokrasi. Keterlibatan masyarakat juga perlu diakomodir melalui DPRD.³⁵ Pembentukan peraturan pemerintah memang lebih membuka akses *meaningful participation*, sementara Permendagri bersifat internal yang hanya melibatkan akademisi, konsultan karena bersifat operasional. Selain itu, peraturan pemerintah juga lebih sesuai karena akan mengatur teknis yang mendalam, tidak hanya soal proses pengangkatan pejabat saja, tetapi juga ruang lingkup dan batasan kewenangannya, evaluasi kinerja, hingga pemberhentiannya. Payung hukum berupa peraturan pemerintah juga akan lebih sulit diubah dibandingkan dengan Permendagri, sebab Permendagri akan lebih mudah diubah ketika ada pergantian menteri.³⁶

Otoritas yang mengangkat pejabat bukan hanya Mendagri terhadap pejabat Bupati/Wali Kota, tetapi juga Presiden terhadap pejabat Gubernur. Perbedaan level jabatan ini yang kemudian membuat peraturan pemerintah lebih tepat dijadikan sebagai aturan teknis pelaksana. Akan menjadi anomali hukum apabila presiden menunjuk pejabat gubernur, tetapi aturan yang diacu adalah Permendagri. Presiden seharusnya merujuk pada aturan yang setara dengan kewenangannya, yaitu Perpres atau Peraturan Pemerintah yang diatur secara jelas di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Charles Simabura, berpandangan, aturan teknis pelaksana berupa Peraturan Pemerintah tidak hanya tepat secara hierarkis di bawah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Namun, peraturan pemerintah juga menunjukkan bahwa wewenang untuk menunjuk pejabat gubernur ada di tangan presiden. Dalam konteks pengangkatan pejabat

³² Ombudsman RI, *Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan: Dugaan Maladministrasi dalam Proses Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah* (Keasistenan Utama VI Ombudsman Republik Indonesia, 2022), https://perludem.org/wp-content/uploads/2022/07/Laporan-Ombudsman-tentang-Penjabat-Kepala-Daerah_compressed.pdf.

³³ Annisa Salsabila Ardilafiza, Beni Kurnia Illahi, Amancik, "Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, No. 3 (2022).

³⁴ Zainal Arifin Mochtar, "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia," in *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, Prosiding (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019).

³⁵ Prayogi Dwi Sulistyono, "Ombudsman RI: Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Sarat Maladministrasi," Kompas.id, 2022, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/19/ombudsman-ri-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-sarat-maladministrasi?open_from=Search_Result_Page.

³⁶ Dian Dewi Purnamasari, "Pemerintah Pilih Permendagri Untuk Atur Penjabat Kepala Daerah," Kompas.id, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/21/pemerintah-pilih-permendagri-untuk-aturn-penjabat-kepala-daerah>.

gubernur, wewenang Mendagri hanya melantik. Adapun wewenang pengangkatan bupati/wali kota berada di tangan Mendagri.³⁷

Amanat yang terkandung dalam ketentuan Pasal 86 ayat (6) tersebut seharusnya dijadikan pemerintah sebagai momentum yang tepat untuk menata regulasi. Sebab berbagai aturan turunan mengenai penjabat masih diatur berserakan, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Di satu sisi, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 mengatur tentang pembatasan kewenangan penjabat, misalnya tidak boleh melakukan mutasi pegawai, tidak boleh membuat perencanaan keuangan dan penganggaran daerah. Dalam konteks sekarang, penjabat dengan masa jabatan hingga 2,5 tahun, tetapi tidak boleh membuat perencanaan APBD, akan berdampak pada kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, peraturan pemerintah yang lama sudah tidak relevan sehingga diperlukan pengaturan yang baru sesuai kondisi saat ini.

Berdasarkan kedudukan peraturan menteri yang diuraikan sebelumnya, peraturan menteri diklasifikasikan peraturan menteri lebih berkualifikasi sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang lebih bersifat internal organisasi. Dengan didukung perspektif sistem presidensial, semestinya peraturan tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh presiden melalui peraturan pemerintah, bukan menteri dengan peraturan menteri. Selain itu, sebagai *delegated regulation*, maka pembentukan setiap rancangan peraturan menteri semestinya melalui mekanisme harmonisasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, potensi disharmonisasi Peraturan Menteri dengan peraturan lain dapat diminimalisir.

Pembentukan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 Mengabaikan Rekomendasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021

Mahkamah Konstitusi merupakan *the guardian of the constitution*, diatur Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi secara independen memiliki wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, dengan putusan yang bersifat final dan mengikat semua pihak (*erga omnes*). Mengenai ketentuan tersebut, Bambang Sutyoso menjelaskan putusan final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) untuk menggapai keadilan.³⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 menguji ketentuan Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan amar putusan menolak untuk seluruhnya. Putusan tersebut menghasilkan beberapa pokok pertimbangan yakni, dalam konteks pengisian penjabat kepala daerah Mahkamah menerangkan bahwa mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah harus tetap berada dalam koridor pemaknaan 'secara demokratis' yang secara konstitusional tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Selain itu, putusan perlu dijadikan perhatian dan pertimbangan, khususnya untuk pemerintah agar segera mengeluarkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Peraturan tersebut guna menyediakan mekanisme pengisian jabatan yang terukur sehingga mampu memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel sehingga tercipta pemimpin yang kompeten, berintegritas, dan terutama sesuai dengan aspirasi daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 khususnya yang mengenai amanat kepada pemerintah untuk membentuk peraturan pelaksana kemudian ditafsirkan berbeda-beda. Sebagian pihak menganggap Mahkamah Konstitusi menghendaki peraturan

³⁷ Purnamasari.

³⁸ Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 1st ed. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

pelaksana diterbitkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, namun Kemendagri menerbitkannya dalam bentuk Peraturan Menteri. Permasalahan yang memang kerap menghinggapi putusan Mahkamah Konstitusi adalah ketidakjelasan baik dalam pertimbangan hukum maupun pada amar putusannya, oleh karenanya suatu putusan yang semestinya mampu menyelesaikan masalah, justru akan menimbulkan masalah baru. Pertimbangan hukum maupun putusan Mahkamah Konstitusi akhirnya justru menuai kontroversi, menimbulkan ambivalensi dan ambiguitas.³⁹

Secara teoritis, pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi dibedakan menjadi dua, yaitu pertimbangan hakim yang mengikat dan pertimbangan hakim yang tidak mengikat. Menurut Jimly Ashiddiqie, pertimbangan hukum yang mengikat disebut '*ratio decidendi*' atau rasio keputusan berkaitan secara langsung dan tidak dapat dipisahkan dengan amar putusan artinya bagian pertimbangan ini mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, dan dapat diimplementasikan sebagai suatu kaidah hukum. Pertimbangan hakim yang kedua disebut dengan '*obiter*' atau '*obiter dicta/tum*'.⁴⁰ *Obiter dicta* tidak mempunyai hubungan secara langsung dengan persoalan hukum yang yang disidangkan, oleh karenanya kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan amar putusan.⁴¹ Meskipun sifatnya tidak mengikat sebagaimana *ratio decidendi*, *obiter dicta* sejatinya bersumber dari *ratio decidendi* yang berfungsi menegaskan prinsip dan hukum positif yang akan digunakan hakim dalam pertimbangannya.⁴²

Secara yuridis-normatif, merujuk Pasal 48 Ayat (2) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi *jo.* Pasal 33 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Ketentuan tersebut mengatur kekuatan hukum dari pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi, bahwa pertimbangan Mahkamah Konstitusi dianggap sebagai bagian yang tidak bisa terlepas dari amar putusan, sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat digunakan sebagai dasar hukum, karena pertimbangan hakim tersebut dapat dianggap sebagai interpretasi dan tafsiran hakim terhadap suatu perkara menurut UUD tentang UUD NRI Tahun 1945.⁴³

Mengutip pendapat Paul Scholten, pertimbangan hakim yang tidak menjadi landasan putusan maka akan menghasilkan putusan yang tidak berwibawa (*gezag*). Scholten berpendapat antara pertimbangan dan putusan harus memiliki keterkaitan; hakim menerapkan hukum yaitu menetapkan hukum secara *in concreto*.⁴⁴ Dalam konteks *law in action*, banyak terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak diterapkan secara efektif dan konsekuen. Akibatnya, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat tidak lagi bersifat final dan mengikat secara *erga omnes*, melainkan hanya *floating execution* (putusan mengambang) yang diingkari oleh penyelenggara negara.⁴⁵

Menurut Ihsan Maulana konsistensi pemerintah dalam menjalankan mandat Mahkamah Konstitusi harus dipertahankan seperti saat pemerintah menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi terkait Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam putusan

³⁹ Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, "Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara," *Mimbar Hukum* 19, No. 3 (2007).

⁴⁰ Taufiqurrahman Yuniar Riza Hakiki, "The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision," *Jurnal Konstitusi* 20, No. 1 (2023), <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk2015>.

⁴¹ Masni Larenggam, "Urgensi Obiter Dicta Dalam Putusan Hakim Perkara Perdata," *Lex et Societatis* 3, No. 10 (2015).

⁴² Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary, Fourth Edition* (St. Paul, Minn: West Publishing, 1968).

⁴³ Larenggam, "Urgensi Obiter Dicta dalam Putusan Hakim Perkara Perdata."

⁴⁴ Moh. Askin, *Kompilasi Penerapan Hukum oleh Hakim dan Strategi Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Biro Hukum dan Humas, Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, 2015).

⁴⁵ M. Agus Maulidi, "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, No. 2 (2019).

Mahkamah Konstitusi terkait Undang-Undang Cipta Kerja hanya disebut dalam pertimbangan hukum, tetapi pemerintah tetap menindaklanjutinya dengan merevisi Undang-Undang tersebut. Sikap yang sedemikian rupa mestinya juga berlaku pada Putusan UU Pilkada.⁴⁶

Menurut Yuliandri, pertimbangan (putusan) pada hakikatnya bagian utuh dalam sebuah putusan, sehingga pemerintah tak boleh hanya melihat bagian amar putusan.⁴⁷ Terlebih pertimbangan hakim secara filosofis merupakan hasil dari penggalian dan pemahaman nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.⁴⁸ Maka meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 tidak dapat dikategorikan sebagai *ratio decidendi* karena tidak berkaitan dengan amar putusan, tetapi tetap pertimbangan hakim dalam putusan tersebut perlu diperhatikan dan juga dilaksanakan oleh pemerintah dengan menerbitkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi, sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, bukan hanya sekadar “menggugurkan amanat” putusan dan tuntutan berbagai pihak saja, tetapi perlu diperhatikan berbagai aspek formil dan materilnya.

PENUTUP

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, dapat ditarik kesimpulan yaitu. Pertama, peraturan menteri merupakan *delegated regulation* yang hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dan tegas dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Kedua, Permendagri No. 4 Tahun 2023 mengabaikan ketentuan Pasal 86 ayat (6) UU Pemda yang mengatur bahwa peraturan tentang penjabat diatur dalam peraturan pemerintah, selain itu pengaturan melalui peraturan pemerintah lebih sesuai ditinjau dari aspek formil maupun materilnya, serta lebih membuka *meaningful participation* dibanding Permendagri. Ketiga, pembentukan Permendagri No. 4 Tahun 2023 mengabaikan rekomendasi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, dimana dalam pertimbangannya yang bersifat *obiter dicta* mengamanatkan kepada ‘pemerintah’ untuk menerbitkan peraturan pelaksana.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, B. D. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 47(1).
- Apendi, S. (2021). Ketiadaan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi dalam Sistem Hukum Nasional. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 7(1).
- Ardilafiza, Beni Kurnia Illahi, Amancik, A. S. (2022). Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3).
- Askin, M. (2015). *Kompilasi Penerapan Hukum oleh Hakim dan Strategi Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Biro Hukum dan Humas, Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI.
- Attamimi, H. (1990). *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: Sinar Grafika.

⁴⁶ Iqbal Basyari, “DPR Monitor Sikap Pemerintah Atas Putusan MK Terkait Penjabat Kepala Daerah,” Kompas.id, 2022, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/28/dpr-kawal-pemerintah-terbitkan-peraturan-pelaksana-pengisian-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page.

⁴⁷ Nikolaus Harbowo, “Kemendagri Tidak Buat Aturan Pelaksana Penunjukan Penjabat Kepala Daerah,” Kompas.id, 2022, https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/04/kemendagri-tidak-buat-aturan-pelaksana-penunjukan-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page.

⁴⁸ Erwin Prahara, “Pertimbangan Hakim Terhadap Tanggung Jawab Tergugat dalam Pemberian Nafkah Pasca Putusan Cerai,” *Jurnal USM Law Review* 1, No. 1 (2018).

- Basyari, I. (2022). *DPR Monitor Sikap Pemerintah atas Putusan MK Terkait Penjabat Kepala Daerah*. Kompas.Id. https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/28/dpr-kawal-pemerintah-terbitkan-peraturan-pelaksana-pengisian-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page
- Cahyono, A., Iftitah, Anik., Rizki Hidayatullah, A., Yuliasuti, E., & Susetiyo, W. (2023). Analisis Kritis terhadap Penerapan Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum 2024: Perspektif Hukum Normatif di Indonesia. *Jurnal Supremasi*, 13(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.35457/supremasi.v13i2.3041>
- Campbell, H. B. (1968). *Black's Law Dictionary, Fourth Edition*. St. Paul, Minn: West Publishing.
- Chandranegara, I. S. (2019). Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi. *Jurnal Ius Quia Iustum*, 26(3).
- Doni. (2022). *DPR, Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024*. <https://www.kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>
- Dyah, O, S., & A'an, E. (2015). *Penelitian Hukum (Legal Research): Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*. Sinar Grafika.
- Elnizar, N. E. (2017). *Salah Urus Peraturan Menteri Jadi Sumber Masalah Persoalan Regulasi di Indonesia*. Hukumonline.Com. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a06adf8f00cf/salah-urus-peraturan-menteri-jadi-sumber-masalah-persoalan-regulasi-di-indonesia/?page=2>
- Harbowo, N. (2022). *Kemendagri Tidak Buat Aturan Pelaksana Penunjukan Penjabat Kepala Daerah*. Kompas.Id. https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/04/kemendagri-tidak-buat-aturan-pelaksana-penunjukan-penjabat-kepala-daerah?open_from=Search_Result_Page
- ICW. (2023). *Ombudsman Offside: Sekjen Ombudsman Rangkap Jabatan menjadi Penjabat Gubernur Bangka Belitung!* ICW. <https://antikorupsi.org/id/ombudsman-offside-sekjen-ombudsman-rangkap-jabatan-menjadi-penjabat>
- Iftitah, A. (Ed.). (2023a). *Ilmu Perundang-Undangan* (Juli 2023). Sada Kurnia Pustaka.
- Iftitah, A. (Ed.). (2023b). *Metode Penelitian Hukum* (Mei 2023). Sada Kurnia Pustaka.
- Irfani, N. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
- Isra, S. (2017). *Merampingkan Regulasi*. Kompas.Com. <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>
- Karim, M. N. dan S. (2019). Harmonization of Regulations Regarding Press Coverage Respect the Principle of Presumption of Innocence in the Press Law. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 91.
- Kusnadi, A. (2009). Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Konstitusi*, 1(1).
- Larenggam, M. (2015). Urgensi Obiter Dicta dalam Putusan Hakim Perkara Perdata. *Lex et Societatis*, 3(10).
- Manan, B. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.
- Manan, B. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Maulidi, M. A. (2019). Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(2).
- Mochtar, D. I. dan Z. A. (2007). Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. *Mimbar Hukum*, 19(3).
- Mochtar, Z. A. (2019). Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia. In *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia* (Prosiding). Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Muhamad Nafi Uz Zaman, R. S. dan R. H. (2020). Analisis dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, 9(2).
- Prahara, E. (2018). Pertimbangan Hakim terhadap Tanggung Jawab Tergugat Dalam Pemberian Nafkah Pasca Putusan Cerai. *Jurnal USM Law Review*, 1(1).
- Prasojo, E. (2022). *Legitimasi Penjabat Kepala Daerah*. Situs Resmi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia. <https://fia.ui.ac.id/legitimasi-penjabat-kepala-daerah/>
- Purnamasari, D. D. (2022). *Pemerintah Pilih Permendagri untuk Atur Penjabat Kepala Daerah*. Kompas.Id. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/21/pemerintah-pilih-permendagri-untuk-atur-penjabat-kepala-daerah>
- RI, O. (2022). *Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan: Dugaan Maladministrasi dalam Proses Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah*. Keasistenan Utama VI Ombudsman Republik Indonesia. https://perludem.org/wp-content/uploads/2022/07/Laporan-Ombudsman-tentang-Penjabat-Kepala-Daerah_compressed.pdf
- Ridwan. (2021). Eksistensi dan Urgensi Peraturan Menteri dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial. *Jurnal Konstitusi*, 18(4).
- Soeprapto, M. F. I. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sulistyo, P. D. (2022). *Ombudsman RI: Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sarat Maladministrasi*. Kompas.Id. https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/19/ombudsman-ri-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-sarat-maladministrasi?open_from=Search_Result_Page
- Suprobowati, P. I. P. dan G. D. (2022). Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, 1(3).
- Sutiyoso, B. (2006). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (1st ed.). Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (2014).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, (2016).
- UUPUU. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- UUPUU. (2019). *Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- W., J. P. P. dan L. T. A. L. (2022). Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Konstitusi*, 19(4).
- Yuniar Riza Hakiki, T. (2023). The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision. *Jurnal Konstitusi*,

