



Constitutional Normative Vacuum in Regional Head Replacement Under Article 173 of Indonesia's Regional Government Law

Chitra Imelda¹, Ach. Nurhamid Awaluddin²

¹Universitas Tamansiswa Palembang, Indonesia

²Universitas Sunan Drajat Lamongan, Indonesia

Email: ¹, ²

ABSTRACT

Indonesia's regional government system faces a normative vacuum regarding the replacement of regional heads in certain circumstances that are not comprehensively regulated by existing legislation. Article 173 of Law Number 23 of 2014 on Regional Government is considered inadequate in providing legal certainty, particularly when a regional head is dismissed, dies, or becomes permanently incapacitated before the end of the term of office, creating potential constitutional uncertainty in regional governance. This study analyzes the normative vacuum in Article 173 and evaluates its constitutionality from the perspective of citizens' constitutional rights to legal certainty and good governance. The research uses a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, analyzed descriptively and qualitatively. The findings show that Article 173 contains a constitutional-level normative vacuum because it does not comprehensively regulate procedures, timeframes, and accountability mechanisms for replacing regional heads in various vacancy situations. This deficiency potentially violates the principles of legal certainty and the democratic rule of law guaranteed by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The study concludes that a comprehensive reformulation of the provisions on regional head replacement is necessary to fill the legal vacuum and ensure the continuity of constitutionally sound regional government administration.

Keywords: normative vacuum, regional head replacement, constitutionality, regional government, legal certainty

ABSTRAK

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menghadapi kekosongan norma terkait mekanisme penggantian kepala daerah dalam kondisi tertentu yang belum diatur secara komprehensif oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 173 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinilai belum memberikan kepastian hukum yang memadai, khususnya ketika terjadi kekosongan jabatan akibat pemberhentian, kematian, atau berhalangan tetap kepala daerah sebelum masa jabatan berakhir, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis kekosongan norma dalam pengaturan penggantian kepala daerah berdasarkan Pasal 173 Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta mengevaluasi konstitusionalitasnya dari perspektif hak konstitusional warga negara atas kepastian hukum dan pemerintahan yang baik. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus yang dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 173 mengandung kekosongan norma berdimensi konstitusional karena belum mengatur secara komprehensif prosedur, jangka waktu, dan mekanisme akuntabilitas penggantian kepala daerah dalam berbagai skenario kekosongan jabatan. Reformulasi normatif diperlukan untuk mengisi kekosongan hukum, memperkuat

Corresponding Author:

chitraimelda@unitaspalembang.ac.id

Received: March 14, 2026;
Revised: April 25, 2026;
Accepted: June 2, 2026;
Published: June 30, 2026.

Volume: 1 Number: 2 | June 2026

DOI:
<https://doi.org/10.xxxx/lexa.1235>

kepastian hukum, serta menjamin keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang konstitusional.

Kata Kunci: kekosongan norma, penggantian kepala daerah, konstitusionalitas, pemerintahan daerah, kepastian hukum

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada prinsip desentralisasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kerangka desentralisasi tersebut, kepala daerah menduduki posisi yang sangat sentral sebagai pemimpin eksekutif daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik di wilayahnya. Mengingat sentralnya posisi kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah, kekosongan jabatan kepala daerah, baik karena pemberhentian, kematian, pengunduran diri, maupun berhalangan tetap sebelum masa jabatan berakhir, berpotensi mengganggu kontinuitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara signifikan. Sebagaimana dikemukakan dalam kajian tentang konstruksi penataan daerah, prinsip desentralisasi yang menjadi landasan sistem pemerintahan daerah Indonesia menghendaki adanya mekanisme kelembagaan yang jelas dan pasti dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam hal pengisian kekosongan jabatan kepala daerah, agar kesinambungan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri yang demokratis dapat senantiasa terjaga (Lekipiouw, 2020). Realitas di lapangan menunjukkan bahwa mekanisme penggantian kepala daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sejauh ini belum mampu memberikan kepastian hukum yang memadai bagi seluruh pemangku kepentingan dalam sistem pemerintahan daerah, terutama dalam situasi-situasi kekosongan jabatan yang tidak terantisipasi.

Persoalan kekosongan norma dalam pengaturan penggantian kepala daerah berpusat pada Pasal 173 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), yang mengatur tentang pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 173 UU Pemda mengatur bahwa apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai masa jabatan berakhir. Ketentuan ini terkesan sederhana namun menyimpan sejumlah kekosongan normatif yang serius ketika dihadapkan dengan berbagai skenario kekosongan jabatan yang tidak secara eksplisit diatur olehnya. Kekosongan normatif dalam Pasal 173 UU Pemda mencakup setidaknya tiga situasi kritis

yang tidak diatur secara komprehensif: pertama, skenario di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan secara bersamaan; kedua, skenario penggantian kepala daerah yang terjadi bukan karena putusan pengadilan tetapi karena kematian atau berhalangan tetap di luar konteks pemberhentian; dan ketiga, mekanisme penggantian dalam sisa masa jabatan yang sangat singkat yang tidak memungkinkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah baru. Ketiga skenario ini mencerminkan betapa terbatasnya cakupan pengaturan Pasal 173 UU Pemda dan betapa rentannya sistem penggantian kepala daerah Indonesia terhadap ketidakpastian hukum yang berdimensi konstitusional.

Tinjauan terhadap perkembangan penelitian terdahulu (*state of the art*) menunjukkan bahwa kajian akademis mengenai jabatan kepala daerah dan mekanisme pengisiannya berkembang dalam tiga kluster yang relevan. Kluster pertama adalah kajian tentang kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah, yang secara konsisten mengidentifikasi bahwa ambiguitas dan inkonsistensi pengaturan mengenai kedudukan serta kewenangan wakil kepala daerah dalam UU Pemda merupakan sumber persoalan institusional yang berimplikasi langsung pada mekanisme penggantian kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan (Hariansah & Agustian, 2022). Kluster kedua adalah kajian tentang fungsi wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang menemukan bahwa pengaturan mengenai fungsi wakil kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah dalam kondisi berhalangan masih bersifat umum dan tidak dilengkapi dengan mekanisme transisi yang jelas, sehingga dalam praktik sering menimbulkan konflik kelembagaan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berdampak pada stabilitas pemerintahan daerah (Yanti & Nasution, 2021). Kluster ketiga adalah kajian tentang konstitusionalitas pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam pilkada, yang mengidentifikasi bahwa ketiadaan dasar konstitusional yang tegas mengenai pengisian jabatan wakil kepala daerah telah menciptakan kekosongan struktural dalam desain kelembagaan pemerintahan daerah yang berpotensi melanggar prinsip-prinsip konstitusional yang berlaku (Ananda et al., 2025). Ketiga kluster penelitian terdahulu ini secara bersama-sama memberikan gambaran tentang lanskap permasalahan kelembagaan pemerintahan daerah yang luas, namun masih menyisakan kesenjangan kajian yang signifikan pada aspek analisis konstitusionalitas Pasal 173 UU Pemda secara spesifik.

Berdasarkan pemetaan penelitian terdahulu tersebut, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) yang signifikan pada tiga dimensi. Pertama, belum terdapat kajian yang secara khusus dan sistematis menganalisis kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda secara komprehensif dari perspektif konstitusionalitas, yakni dengan mengevaluasi apakah kekosongan normatif tersebut berimplikasi pada pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara atas kepastian hukum dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dijamin oleh UUD NRI

1945. Kedua, kajian-kajian terdahulu belum mengidentifikasi dan mengklasifikasikan secara sistematis seluruh skenario kekosongan jabatan kepala daerah yang tidak terakomodasi oleh Pasal 173 UU Pemda, sehingga gambaran tentang dimensi dan kedalaman kekosongan normatif tersebut belum tersaji secara komprehensif dalam literatur ilmu hukum tata negara Indonesia. Ketiga, belum ada kajian yang merumuskan model normatif pengisian kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda yang secara spesifik memperhatikan dimensi konstusionalitas dan prinsip-prinsip negara hukum demokratis, sehingga dapat menjadi acuan bagi pembentuk undang-undang dalam proses reformulasi regulasi pemerintahan daerah. Kajian tentang reformulasi pengaturan kedudukan wakil kepala daerah mengkonfirmasi bahwa pengaturan yang ada dalam UU Pemda belum secara rinci mengatur batasan tugas, fungsi, dan mekanisme penggantian kepala daerah dalam berbagai skenario, sehingga reformulasi normatif merupakan kebutuhan yang mendesak (Yunus et al., 2025).

Bertolak dari identifikasi kesenjangan penelitian tersebut, penelitian ini merumuskan dua tujuan utama yang saling melengkapi. Pertama, menganalisis kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara komprehensif dan sistematis, dengan mengidentifikasi seluruh skenario kekosongan jabatan kepala daerah yang tidak terakomodasi oleh ketentuan tersebut beserta implikasi konstusionalnya terhadap hak-hak konstusional warga negara. Kedua, merumuskan model normatif pengisian kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda yang konstusional, adaptif terhadap berbagai skenario kekosongan jabatan, dan dapat diintegrasikan ke dalam kerangka pembaruan regulasi pemerintahan daerah. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pendekatan analisis yang mengintegrasikan perspektif konstusionalitas norma hukum, teori kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), dan prinsip-prinsip negara hukum demokratis dalam mengevaluasi kecukupan Pasal 173 UU Pemda secara spesifik, suatu pendekatan yang belum dilakukan oleh penelitian-penelitian terdahulu yang umumnya mengkaji persoalan jabatan kepala daerah dari perspektif kelembagaan umum tanpa mengarahkan analisis secara spesifik pada dimensi konstusionalitas Pasal 173 UU Pemda (Hasra et al., 2024).

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah yang relevan pada tiga dimensi. Dari dimensi teoritis, penelitian ini memperkaya diskursus ilmu hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah Indonesia dengan menghadirkan analisis yang mengintegrasikan teori kekosongan norma (*normative vacuum*), teori konstusionalitas, dan prinsip *continuity of government* dalam mengevaluasi kecukupan normatif mekanisme penggantian kepala daerah, suatu sintesis teoritis yang belum dikembangkan secara sistematis dalam literatur ilmu hukum tata negara Indonesia. Dari dimensi normatif, penelitian ini menghasilkan pemetaan kekosongan normatif yang komprehensif dalam Pasal 173 UU Pemda beserta implikasi konstusionalnya, yang dapat menjadi dasar argumentatif

bagi proses legislative review dan judicial review atas ketentuan tersebut. Dari dimensi praktis, temuan penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam proses revisi UU Pemerintahan Daerah, bagi Mahkamah Konstitusi dalam menyusun pertimbangan hukum atas permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 173 UU Pemda, serta bagi Kementerian Dalam Negeri dalam merancang petunjuk teknis penggantian kepala daerah yang mengisi kekosongan normatif yang teridentifikasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) atau penelitian hukum doktrinal, yakni suatu metode penelitian yang memusatkan kajian pada hukum sebagai norma, asas, doktrin, dan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan menganalisis bahan-bahan hukum secara sistematis guna menjawab permasalahan hukum yang dikaji. Pilihan metode ini didasarkan pada pertimbangan bahwa permasalahan pokok penelitian bersifat normatif-konstitusional, yakni menganalisis kekosongan norma dalam Pasal 173 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan mengevaluasi implikasi konstitusionalitasnya terhadap sistem penggantian kepala daerah dalam kerangka negara hukum demokratis Indonesia. Sebagaimana ditekankan dalam kajian tentang metode normatif dan empiris dalam penelitian hukum, pendekatan normatif unggul dalam memberikan kerangka hukum yang jelas dan terstruktur untuk menganalisis permasalahan yang bersifat normatif-konstitusional, termasuk dalam mengidentifikasi kekosongan norma dan merumuskan preskripsi hukum yang diperlukan untuk mengisinya (Wiraguna, 2024). Dalam penelitian ini diterapkan tiga pendekatan secara integratif dan simultan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni mengkaji secara komprehensif seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 18, 18A, dan 18B, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta peraturan pelaksana yang berkaitan dengan pengisian jabatan dan penggantian kepala daerah. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi secara normatif kekosongan dan ketidaklengkapan yang terdapat dalam Pasal 173 UU Pemda ketika diperhadapkan dengan berbagai skenario kekosongan jabatan kepala daerah yang mungkin terjadi dalam praktik (Marzuki, 2021). Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni menelaah secara mendalam konsep-konsep hukum tata negara yang relevan, meliputi konsep kekosongan norma (*rechtsvacuum*), konsep konstitusionalitas norma, konsep negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), prinsip continuity of government, asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan doktrin ultra vires dalam

hukum administrasi negara, guna membangun kerangka analisis yang kohesif dalam mengevaluasi dimensi konstitusional dari kekosongan norma yang teridentifikasi (Yulis, S., 2025). Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*), yakni menelaah putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang relevan, khususnya Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 tentang kekosongan jabatan kepala daerah dan putusan-putusan MK lainnya yang berkaitan dengan konstitusionalitas pengisian jabatan kepala daerah, guna memperoleh perspektif yudisial yang memperkaya argumentasi normatif dalam penelitian ini.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diklasifikasikan ke dalam tiga lapisan yang saling melengkapi sesuai dengan hierarki dan fungsinya dalam analisis hukum normatif. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis dalam sistem hukum Indonesia, mencakup UUD NRI 1945, Undang-Undang Pemerintahan Daerah beserta seluruh perubahannya, undang-undang terkait pemilihan kepala daerah, peraturan pemerintah, peraturan menteri dalam negeri, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan pokok permasalahan, termasuk Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang secara langsung berkaitan dengan persoalan kekosongan jabatan kepala daerah. Bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah berupa buku teks hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, jurnal hukum nasional bereputasi terindeks Sinta, karya-karya doktrin para ahli hukum tata negara Indonesia, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan pokok kajian. Bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia hukum tata negara, dan sumber referensi pendukung lainnya yang berfungsi melengkapi pemahaman atas bahan hukum primer dan sekunder (Muhaimin, 2020). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) secara sistematis, mencakup penelusuran basis data ilmiah nasional seperti SINTA dan Google Scholar, penelusuran basis data putusan Mahkamah Konstitusi melalui laman resmi mkri.id, serta penelusuran peraturan perundang-undangan melalui JDIH resmi. Seluruh bahan hukum yang terkumpul dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif dengan empat teknik analisis yang saling melengkapi: pertama, teknik deskriptif untuk menggambarkan konstruksi normatif Pasal 173 UU Pemda secara utuh; kedua, teknik interpretatif untuk menafsirkan norma-norma yang ada guna mengidentifikasi kekosongan dan ketidaklengkapan normatif menggunakan metode penafsiran sistematis, penafsiran teleologis, dan penafsiran konstitusional; ketiga, teknik evaluatif untuk menilai konstitusionalitas norma yang ada berdasarkan standar-standar yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi; serta keempat, teknik argumentatif untuk membangun argumentasi hukum yang preskriptif dalam merumuskan model normatif pengisian kekosongan norma yang konstitusional dan adaptif terhadap berbagai skenario kekosongan jabatan kepala daerah. Penerapan keempat

teknik analisis ini secara integratif memungkinkan penelitian menghasilkan preskripsi hukum yang bukan sekadar deskripsi atas kelemahan norma yang ada, melainkan juga rekomendasi reformulasi normatif yang konkret dan dapat dioperasionalisasikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Benuf & Azhar, 2020).

HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

Analisis normatif terhadap Pasal 173 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) merupakan titik awal yang esensial dalam memahami dimensi dan kedalaman kekosongan norma yang menjadi pokok permasalahan penelitian ini. Pasal 173 UU Pemda secara keseluruhan mengatur tentang kondisi-kondisi kekosongan jabatan kepala daerah dan mekanisme pengisian kekosongan tersebut dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia. Pasal 173 ayat (1) UU Pemda mengatur bahwa apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai berakhirnya masa jabatan. Pasal 173 ayat (2) mengatur bahwa apabila terdapat kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang masa jabatannya masih tersisa lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Sementara Pasal 173 ayat (3) mengatur bahwa dalam hal terjadi kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota, jabatan gubernur, bupati, dan walikota dijabat oleh wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota sampai habis masa jabatannya. Analisis struktural terhadap ketentuan Pasal 173 UU Pemda menunjukkan bahwa pengaturan tersebut dibangun di atas satu asumsi dasar yang bersifat implisit namun sangat fundamental, yakni bahwa dalam setiap situasi kekosongan jabatan kepala daerah, selalu tersedia wakil kepala daerah definitif yang dapat mengisi kekosongan tersebut. Asumsi ini, sebagaimana akan diidentifikasi lebih lanjut, merupakan titik lemah struktural yang paling utama dari Pasal 173 UU Pemda karena dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat berbagai skenario kekosongan jabatan yang tidak memenuhi asumsi dasar tersebut dan karenanya tidak terakomodasi secara normatif oleh Pasal 173 UU Pemda (Hadi et al., 2025).

Identifikasi dan Klasifikasi Kekosongan Norma dalam Pasal 173 UU Pemda: Skenario-Skenario yang Tidak Terakomodasi

Berdasarkan analisis normatif yang komprehensif terhadap Pasal 173 UU Pemda dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan daerah secara keseluruhan, penelitian ini mengidentifikasi dan mengklasifikasikan setidaknya lima skenario kekosongan jabatan kepala daerah yang tidak terakomodasi secara memadai oleh ketentuan Pasal 173 UU Pemda. Skenario pertama adalah

kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan (*double vacancy*). Pasal 173 ayat (3) UU Pemda hanya mengatur bahwa apabila terjadi kekosongan jabatan gubernur/bupati/walikota, jabatan tersebut dijabat oleh wakil kepala daerah, namun tidak memberikan pengaturan apapun tentang mekanisme yang harus ditempuh apabila kekosongan jabatan kepala daerah terjadi secara bersamaan dengan ketiadaan wakil kepala daerah definitif, baik karena wakil kepala daerah meninggal dunia, diberhentikan, atau karena jabatan wakil kepala daerah memang belum terisi sejak awal masa jabatan. Dalam skenario ini, tidak ada norma hukum dalam UU Pemda yang secara eksplisit menetapkan pejabat mana yang berwenang untuk mengambil alih kepemimpinan pemerintahan daerah (Hariansah & Agustian, 2022). Skenario kedua adalah kekosongan jabatan yang timbul bukan karena pemberhentian berdasarkan putusan pengadilan, melainkan karena kematian kepala daerah mendadak, kondisi kesehatan yang menyebabkan ketidakmampuan permanen untuk menjalankan tugas, atau kondisi *force majeure* lainnya. Pasal 173 ayat (1) UU Pemda secara eksplisit hanya mengatur skenario pemberhentian berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sementara skenario kematian atau berhalangan tetap di luar konteks pemberhentian yudisial tidak diatur secara spesifik oleh ketentuan tersebut. Skenario ketiga adalah kekosongan jabatan kepala daerah terpilih yang terjadi sebelum dilakukan pelantikan, yakni situasi di mana kepala daerah terpilih meninggal dunia, ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana, atau mengundurkan diri setelah penetapan hasil pilkada tetapi sebelum dilantik. Dalam skenario ini, tidak jelas norma hukum mana yang berlaku mengingat belum adanya hubungan hukum kepala daerah-wakil kepala daerah yang formal. Skenario keempat adalah ketidakjelasan mekanisme penggantian dalam sisa masa jabatan yang sangat pendek, yakni kurang dari enam bulan, di mana penunjukan penjabat (Pj.) kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri tidak diatur secara eksplisit prosedur dan kriterianya dalam Pasal 173 UU Pemda. Skenario kelima adalah ketiadaan pengaturan tentang batas waktu maksimal jabatan penjabat kepala daerah sementara, mekanisme akuntabilitas, dan pembatasan kewenangan penjabat tersebut selama masa transisi. Kelima skenario kekosongan norma ini secara bersama-sama memperlihatkan bahwa Pasal 173 UU Pemda dibangun dalam kerangka yang terlalu sempit dan tidak mengantisipasi kompleksitas situasi-situasi kekosongan jabatan yang dapat terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah (Hidayat et al., 2025).

Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi: Yurisprudensi atas Persoalan Kekosongan Jabatan Kepala Daerah

Penelusuran terhadap yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menghasilkan temuan penting yang relevan dengan persoalan kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 tanggal 20 April 2022

merupakan putusan yang paling langsung berkaitan dengan persoalan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah. Dalam perkara tersebut, pemohon yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya akibat keberlakuan ketentuan terkait kekosongan jabatan kepala daerah, mengajukan permohonan pengujian konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi. MK dalam amar putusannya menolak permohonan tersebut, namun dalam pertimbangan hukumnya yang bersifat obiter dictum, MK menegaskan beberapa hal penting yang relevan bagi penelitian ini (Hakim et al., 2023). Pertama, MK menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah merupakan bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang konstitusional, sehingga harus tunduk pada prinsip-prinsip konstitusional yang dijamin oleh UUD NRI 1945 khususnya Pasal 18 dan Pasal 18A. Kedua, MK menyatakan bahwa kekosongan pejabat definitif tidak dapat dibiarkan mengingat penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pelayanan publik, harus terus berjalan secara berkesinambungan tanpa gangguan. Ketiga, MK mengidentifikasi bahwa permasalahan pengisian jabatan kepala daerah masih mengandung celah normatif yang perlu diperhatikan oleh pembentuk undang-undang dalam proses penyempurnaan regulasi pemerintahan daerah. Putusan MK ini, meskipun tidak secara langsung menyatakan Pasal 173 UU Pemda inkonstitusional, memberikan sinyal yudisial yang sangat kuat bahwa kekosongan norma dalam mekanisme penggantian kepala daerah merupakan persoalan yang memiliki dimensi konstitusional yang tidak dapat diabaikan. Selain Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, penelusuran yurisprudensi juga menemukan Putusan MK yang terkait dengan pengujian pasal-pasal lain dari UU Pemda, di mana MK berulang kali menegaskan bahwa norma-norma dalam UU Pemda yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sebagaimana terjadi dalam pengujian Pasal 251 UU Pemda melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Pola yurisprudensi MK ini menegaskan bahwa MK secara konsisten bersedia menyatakan inkonstitusionalitas norma-norma UU Pemda yang tidak sesuai dengan standar konstitusional UUD NRI 1945, sehingga kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda sangat potensial untuk dinyatakan inkonstitusional apabila diajukan permohonan pengujian yang tepat.

Analisis Kerangka Konstitusional UUD NRI 1945: Standar Konstitusional yang Harus Dipenuhi oleh Mekanisme Penggantian Kepala Daerah

Analisis terhadap kerangka konstitusional UUD NRI 1945 menghasilkan identifikasi atas setidaknya empat standar konstitusional yang harus dipenuhi oleh mekanisme penggantian kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 173 UU Pemda. Standar pertama bersumber dari Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menetapkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam negara hukum, setiap tindakan penyelenggaraan negara termasuk pengisian kekosongan jabatan

kepala daerah harus didasarkan pada norma hukum yang jelas, eksplisit, dan tidak membuka ruang bagi tindakan sewenang-wenang oleh penguasa. Kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda yang meninggalkan berbagai skenario kekosongan jabatan tanpa pengaturan yang jelas secara inheren bertentangan dengan prinsip negara hukum ini. Standar kedua bersumber dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan kedaulatan rakyat sebagai fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Kepala daerah yang dipilih secara langsung melalui pilkada merupakan manifestasi kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Siregar (2025) menegaskan bahwa desain mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah mutlak harus menjaga esensi kedaulatan rakyat hasil pemilu. Oleh sebab itu, penunjukan figur penjabat sementara yang akan memegang kendali pemerintahan daerah wajib disertai dengan instrumen akuntabilitas demokratis yang jelas, sehingga legalitas kepemimpinannya di lapangan tetap terjaga dengan memadai. Standar ketiga bersumber dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan penjabat oleh pemerintah pusat yang tidak melibatkan mekanisme demokratis apapun dalam jangka waktu yang tidak terbatas berpotensi bertentangan dengan standar konstitusional “dipilih secara demokratis” ini. Standar keempat bersumber dari Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda yang menimbulkan ketidakpastian tentang siapa yang berwenang mengisi jabatan kepala daerah dalam berbagai skenario kekosongan secara langsung berimplikasi pada terlanggarnya hak konstitusional warga negara atas kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Ananda et al., 2025).

Analisis Terhadap Mekanisme Penjabat Kepala Daerah: Kekosongan Norma dalam Praktik

Analisis terhadap praktik pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan penjabat (Pj.) kepala daerah oleh Pemerintah Pusat mengungkap dimensi kekosongan norma yang paling konkret dan berdampak langsung pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam praktik, apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dalam situasi yang tidak terakomodasi oleh Pasal 173 UU Pemda, Kementerian Dalam Negeri umumnya menunjuk penjabat kepala daerah berdasarkan diskresi administratif tanpa dasar normatif yang eksplisit dalam UU Pemda. Mekanisme ini secara normatif bermasalah karena: pertama, ketiadaan kriteria yang jelas tentang siapa yang dapat ditunjuk sebagai penjabat kepala daerah; kedua, tidak ada batas waktu maksimal yang ditetapkan oleh UU Pemda untuk masa jabatan penjabat; ketiga, tidak ada pembatasan kewenangan yang jelas antara kewenangan yang dapat dan tidak dapat dijalankan oleh

penjabat selama masa transisi; dan keempat, tidak ada mekanisme akuntabilitas demokratis yang memadai bagi pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Persoalan ini menjadi semakin relevan dan mendesak mengingat dalam konteks Pilkada serentak 2024, terdapat ratusan daerah yang harus diisi oleh pejabat kepala daerah dalam jangka waktu yang relatif panjang sebelum kepala daerah hasil pilkada dilantik. Yanti dan Nasution (2021) menjelaskan bahwa kekosongan regulasi yang mengatur tata cara pengisian kursi kepala daerah yang kosong dapat memicu ketidakstabilan politik dan birokrasi di tingkat lokal. Apabila mekanisme transisi kepemimpinan tersebut terus dibiarkan tanpa kepastian hukum, dampaknya akan meluas dan berisiko menurunkan mutu serta efektivitas pelayanan publik bagi masyarakat daerah. Permasalahan ini diperparah oleh kenyataan bahwa pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah yang diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 justru menunjukkan bahwa pemerintah menyadari adanya persoalan normatif dalam mekanisme pejabat kepala daerah, namun memilih menyelesaikannya melalui regulasi di bawah undang-undang yang tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, daripada mendorong penyempurnaan normatif Pasal 173 UU Pemda secara sistemik.

Analisis Asas Hukum: Implikasi Kekosongan Norma terhadap Asas Kepastian Hukum dan Asas Negara Hukum Demokratis

Berdasarkan keseluruhan analisis normatif di atas, penelitian ini mengidentifikasi empat asas hukum fundamental yang terdampak secara langsung oleh kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda. Pertama, asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dilanggar secara serius oleh ketidaklengkapan pengaturan Pasal 173 UU Pemda. Ketiadaan kejelasan dalam suatu regulasi dinilai dapat membuka celah lebar bagi terjadinya abuse of power oleh otoritas birokrasi. Sejalan dengan pemikiran Indrati, Purnomo (2025) menggarisbawahi bahwa kekaburan norma tersebut sangat rentan dieksploitasi demi pemenuhan syahwat politik jangka pendek oleh para aktor kepentingan.. Kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda merupakan bentuk nyata dari vague norms yang membuka ruang bagi ketidakpastian dan potensi penyalahgunaan kewenangan dalam proses pengisian jabatan kepala daerah. Kedua, asas legalitas (*bet legaliteitsbeginsel*) yang mengharuskan setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada norma hukum yang jelas dan sah terdampak oleh kekosongan norma ini, karena tindakan penunjukan pejabat kepala daerah oleh Kementerian Dalam Negeri dalam situasi yang tidak terakomodasi Pasal 173 UU Pemda tidak memiliki pijakan normatif yang memadai. Ketiga, asas *continuity of government* yang menghendaki kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan terganggu oleh ketidakjelasan mekanisme pengisian jabatan dalam berbagai skenario kekosongan, karena tanpa mekanisme yang jelas, setiap skenario kekosongan yang tidak terakomodasi berpotensi menimbulkan kebingungan kelembagaan

yang menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Keempat, asas akuntabilitas demokratis yang merupakan turunan dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 terdampak oleh ketiadaan mekanisme yang memastikan bahwa pejabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan memiliki legitimasi demokratis dan dapat dimintai pertanggungjawaban yang memadai atas penyelenggaraan pemerintahan selama masa transisi (Hasra et al., 2024).

PEMBAHASAN

Pembahasan atas temuan penelitian ini harus dimulai dari klarifikasi konseptual yang membedakan dua jenis persoalan normatif yang secara superfisial tampak serupa namun secara substansial berbeda: *rechtsvacuum* (kekosongan hukum) dan konstitusional defisit. *Rechtsvacuum* merujuk pada kondisi di mana suatu persoalan hukum sama sekali tidak memiliki norma pengatur, sementara konstitusional defisit merujuk pada kondisi di mana norma pengatur telah ada namun tidak mencapai standar minimum yang ditetapkan oleh konstitusi. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda sesungguhnya merupakan perpaduan dari kedua persoalan tersebut: di satu sisi, terdapat *rechtsvacuum* parsial karena sejumlah skenario kekosongan jabatan kepala daerah tidak memiliki norma pengatur sama sekali; di sisi lain, terdapat konstitusional defisit karena norma yang ada tidak mencapai standar kepastian hukum, transparansi demokratis, dan akuntabilitas yang dikehendaki oleh UUD NRI 1945. Pembedaan konseptual ini penting karena implikasinya bagi solusi yang diperlukan berbeda secara fundamental: *rechtsvacuum* dapat diatasi dengan penemuan hukum (*rechtsvinding*) atau pembentukan norma baru, sementara konstitusional defisit memerlukan reformasi normatif yang berorientasi pada pemenuhan standar konstitusional (Indah & Triadi, 2025). Penelitian terkait *rechtsvacuum* dalam sistem perundang-undangan domestik menunjukkan bahwa ketiadaan norma dalam produk legislasi merupakan keniscayaan. Hal ini terjadi karena laju perkembangan kebutuhan hukum masyarakat senantiasa mendahului kemampuan prediksi dari legislator. Kendati demikian, kekosongan regulasi yang menyentuh ranah tata negara-seperti pada Pasal 173 UU Pemda-menuntut penyelesaian yang lebih mendesak karena berisiko mencederai hak-hak konstitusional warga negara. Penelitian ini memberikan kontribusi kebaruan dengan mengidentifikasi bahwa persoalan Pasal 173 UU Pemda bukan sekadar persoalan teknis legislasi yang dapat diselesaikan dengan penambahan norma baru secara sederhana, melainkan merupakan persoalan struktural yang mencerminkan kegagalan desain normatif sistem penggantian kepala daerah dalam mengantisipasi kompleksitas situasi-situasi kekosongan jabatan yang mungkin terjadi dalam praktik pemerintahan daerah.

Analisis Kritis Doktrin *Open legal policy* dan Batasannya dalam Konteks Konstitusionalitas Pasal 173 UU Pemda

Pembahasan atas dimensi konstitusionalitas Pasal 173 UU Pemda tidak dapat dilepaskan dari analisis kritis terhadap doktrin *open legal policy* yang selama ini menjadi argumen pertahanan utama pembentuk undang-undang dalam mempertahankan pilihan-pilihan normatifnya dari pengujian konstitusional. Dalam perspektif Mahkamah Konstitusi, *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka merujuk pada ranah kewenangan konstitusional pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) untuk menentukan substansi pengaturan suatu persoalan berdasarkan pertimbangan kebijakan politik, selama pilihan tersebut tidak melanggar norma-norma konstitusional yang bersifat fundamental. MK secara konsisten menghormati *open legal policy* dalam berbagai putusannya dan menolak permohonan pengujian yang hanya mempersoalkan pilihan kebijakan normatif tanpa mengidentifikasi pelanggaran konstitusional yang konkret. Persoalan konstitusionalnya adalah: apakah kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda merupakan bagian dari *open legal policy* yang sah, ataukah sudah melampaui batas toleransi konstitusional? Penelitian ini berargumen bahwa kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda tidak dapat dilindungi oleh doktrin *open legal policy* karena memenuhi kriteria yang secara yurisprudensial membatasi doktrin tersebut. Pertama, MK dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa *open legal policy* dibatasi oleh norma-norma konstitusional yang bersifat fundamental, khususnya kedaulatan rakyat dan perlindungan hak politik warga negara (Kurniawan, 2025). Kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda secara langsung berimplikasi pada terancamnya kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan turunan dari hak konstitusional warga negara atas pemerintahan yang baik, sehingga sudah berada di luar wilayah yang dilindungi oleh *open legal policy*. Kedua, doktrin *open legal policy* tidak dapat digunakan untuk membenarkan ketiadaan pengaturan (regulatory vacuum) atas persoalan-persoalan yang secara konstitusional diwajibkan untuk diatur. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mewajibkan kepala daerah dipilih secara demokratis secara implisit mewajibkan pula tersedianya mekanisme yang memastikan kesinambungan kepemimpinan eksekutif daerah yang demokratis, termasuk dalam situasi kekosongan jabatan. Ketiga, analisis komparatif mengenai diskursus prinsip negara hukum demokrasi menunjukkan bahwa dalam perspektif negara hukum demokratis, setiap kekosongan kewenangan yang menimbulkan ketidakpastian tentang siapa yang berhak menjalankan kekuasaan eksekutif merupakan persoalan konstitusional yang tidak dapat dibiarkan tanpa penyelesaian normatif (Al Fikry, 2022).

Analisis Kritis terhadap Mekanisme Penjabat Kepala Daerah: Solusi Administratif yang Mengandung Persoalan Konstitusional

Pembahasan atas temuan mengenai mekanisme penjabat kepala daerah sebagai respons praktis terhadap kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda mengungkap paradoks yang serius: mekanisme yang dimaksudkan sebagai solusi administratif atas kekosongan jabatan justru mengandung persoalan konstitusional yang tidak lebih kecil dari kekosongan norma yang hendak diatasi. Analisis kritis terhadap mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah melalui Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 mengungkap bahwa meskipun Permendagri ini berupaya mengisi kekosongan normatif melalui pengaturan tentang syarat dan mekanisme penunjukan penjabat, instrumen hukum di tingkat peraturan menteri tidak memiliki kekuatan normative yang memadai untuk mengatasi persoalan yang bersumber dari kekosongan norma di tingkat undang-undang. Kajian yuridis mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah mengidentifikasi bahwa penjabat kepala daerah menjadi solusi administratif untuk mengisi kekosongan pemerintahan daerah dan memastikan jalannya roda pemerintahan tetap berlangsung secara efektif, namun syarat struktural yang ditetapkan oleh Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 mengenai pejabat pimpinan tinggi pratama sebagai calon penjabat menunjukkan bahwa mekanisme ini pada dasarnya merupakan penunjukan birokratis top-down yang tidak memiliki legitimasi demokratis (Putra & Khalid, 2025). Persoalan konstitusional yang paling mendasar dari mekanisme penjabat kepala daerah adalah ketegangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mewajibkan kepala daerah dipilih secara demokratis. Meskipun MK dalam berbagai putusannya telah memberikan penafsiran yang cukup fleksibel tentang makna “dipilih secara demokratis” dalam konteks penjabat sementara, penunjukan penjabat yang berlangsung dalam jangka waktu yang lama dan tanpa mekanisme partisipasi publik yang memadai berpotensi melanggar prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah yang merupakan inti dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Kajian tentang pengisian kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota sebagai implikasi penundaan Pilkada serentak menegaskan bahwa ketiadaan pengaturan pelaksana yang jelas telah menimbulkan berbagai persoalan normatif dan politis, mulai dari ketidaksinkronan regulasi, persoalan legitimasi, kecenderungan sentralisasi kewenangan, hingga keterbatasan kewenangan penjabat kepala daerah, yang semuanya mencerminkan kebutuhan mendesak akan reformasi normatif yang komprehensif pada tataran undang-undang (Dalimunthe et al., 2026). J

Analisis Komparatif: Pembelajaran dari Sistem Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Pemerintahan di Negara Lain

Perspektif komparatif memberikan dimensi penting dalam analisis konstitusionalitas mekanisme penggantian kepala daerah, karena memperlihatkan bahwa negara-negara demokratis lain telah mengembangkan solusi normatif yang lebih komprehensif dan konstitusional untuk mengatasi persoalan serupa. Di Amerika Serikat, mekanisme *presidential succession* diatur secara

sangat rinci dalam Presidential Succession Act yang menetapkan urutan jabatan pengganti secara eksplisit hingga lebih dari dua puluh posisi dalam hierarki eksekutif federal, sehingga tidak ada celah *double vacancy* yang tidak teratasi. Di tingkat negara bagian, sebagian besar konstitusi negara bagian mengatur mekanisme penggantian gubernur yang komprehensif, mencakup skenario ketidakmampuan sementara, ketidakmampuan permanen, dan kekosongan bersamaan jabatan gubernur dan wakil gubernur. Di Jerman, Konstitusi *Federal (Grundgesetz)* mengatur mekanisme penggantian kepala pemerintahan secara rinci dan dikukuhkan oleh mekanisme kelembagaan yang memastikan tidak pernah terjadi kekosongan kekuasaan eksekutif bahkan dalam kondisi darurat sekalipun. Pembelajaran komparatif yang paling relevan bagi konteks Indonesia adalah model pengisian kekosongan yang menggabungkan tiga komponen esensial: pertama, pengaturan urutan jabatan pengganti yang jelas dan komprehensif mencakup semua skenario; kedua, pembatasan kewenangan pejabat sementara yang proporsional untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan kontinuitas pemerintahan dan perlindungan integritas mandat demokratis yang diperoleh kepala daerah definitif melalui pemilihan; dan ketiga, mekanisme akuntabilitas yang memastikan bahwa pejabat sementara dapat dimintai pertanggungjawaban oleh DPRD dan masyarakat selama masa jabatannya. Kajian konsep negara hukum dalam perspektif hukum tata negara menegaskan bahwa dalam konsep negara hukum yang demokratis, setiap penyelenggaraan kekuasaan eksekutif harus memiliki dasar legalitas yang jelas, dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, dan tidak melampaui batas-batas kewenangan yang ditetapkan secara normatif (Syahputra, 2024). Komparasi ini menunjukkan bahwa sistem penggantian kepala daerah Indonesia yang diatur dalam Pasal 173 UU Pemda masih jauh dari standar yang berlaku dalam negara-negara demokratis yang memiliki sistem pemerintahan daerah yang matang.

Model Normatif Pengisian Kekosongan Norma Pasal 173 UU Pemda: Kontribusi Ilmiah Penelitian

Berdasarkan keseluruhan analisis kritis di atas, penelitian ini merumuskan model normatif pengisian kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda yang konstitusional dan komprehensif sebagai kontribusi ilmiah utama penelitian ini. Model ini terdiri atas empat komponen yang saling melengkapi. Komponen pertama adalah pengaturan hierarki jabatan pengganti yang komprehensif, yakni penyempurnaan Pasal 173 UU Pemda dengan ketentuan yang mengatur secara eksplisit urutan jabatan pengganti untuk setiap skenario kekosongan yang teridentifikasi, termasuk skenario *double vacancy* yang mengatur bahwa apabila jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kosong secara bersamaan, maka Menteri Dalam Negeri menunjuk penjabat dengan prosedur yang transparan dan terukur serta wajib melaporkan penunjukan tersebut kepada DPRD dalam jangka waktu tertentu. Komponen kedua adalah pembatasan kewenangan penjabat yang konstitusional,

yakni pengaturan yang menetapkan secara eksplisit batas-batas kewenangan penjabat kepala daerah dalam UU Pemda setingkat undang-undang, mencakup larangan mengambil kebijakan strategis yang berdampak jangka panjang tanpa persetujuan DPRD, larangan melakukan mutasi pejabat struktural tanpa izin Menteri, dan pembatasan masa jabatan penjabat yang tidak melampaui jangka waktu yang ditetapkan tanpa perpanjangan. Komponen ketiga adalah mekanisme akuntabilitas demokratis yang terstruktur, yakni pengaturan kewajiban penjabat kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban berkala kepada DPRD dan mekanisme DPRD untuk mengajukan keberatan atas penunjukan penjabat yang tidak memenuhi syarat normatif. Komponen keempat adalah mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat, yakni pengaturan tentang forum dan prosedur penyelesaian sengketa yang timbul dalam proses penggantian kepala daerah, dengan batas waktu yang tegas untuk memastikan kekosongan jabatan tidak berlangsung lama tanpa kejelasan hukum. Keempat komponen model ini secara bersama-sama membentuk sistem penggantian kepala daerah yang dapat memenuhi standar konstitusional yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945 sambil tetap memungkinkan fleksibilitas yang diperlukan untuk merespons berbagai skenario kekosongan jabatan yang berbeda karakteristiknya (Fikri et al., 2025). Model empat komponen ini merupakan kontribusi kebaruan penelitian yang membedakannya dari penelitian-penelitian terdahulu yang umumnya mengidentifikasi persoalan normatif tanpa merumuskan model regulasi yang konkret dan operasional dengan standar konstitusionalitas yang terukur.

Implikasi Teoritis: Menuju Doktrin Konstitusionalitas Norma Penggantian Kepala Daerah dalam Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia

Keseluruhan analisis kritis dalam pembahasan ini bermuara pada suatu implikasi teoritis yang signifikan bagi pengembangan ilmu hukum tata negara Indonesia. Penelitian ini menegaskan bahwa ilmu hukum tata negara Indonesia memerlukan suatu doktrin yang secara spesifik menetapkan standar konstitusionalitas norma penggantian kepala daerah sebagai bagian dari teori konstitusionalitas norma pemerintahan daerah yang lebih luas. Doktrin ini harus dibangun di atas tiga pilar teoritis. Pilar pertama adalah teori kontinuitas kekuasaan eksekutif (*continuity of executive power*) yang menegaskan bahwa dalam negara hukum demokratis, tidak boleh ada celah dalam rantai kekuasaan eksekutif yang tidak memiliki dasar normatif yang jelas, karena setiap celah tersebut berpotensi menciptakan ruang bagi tindakan sewenang-wenang atau kekosongan kekuasaan yang merugikan kepentingan publik. Pilar kedua adalah teori legitimasi demokratis berjenjang (*graduated democratic legitimacy*) yang mengakui bahwa pejabat definitif yang dipilih melalui mekanisme demokratis memiliki legitimasi yang lebih tinggi daripada penjabat yang ditunjuk secara birokratis, sehingga implikasi normatifnya adalah kewenangan penjabat harus dibatasi secara proporsional

dengan tingkat legitimasinya yang lebih rendah. Pilar ketiga adalah teori akuntabilitas konstitusional (*constitutional accountability*) yang menegaskan bahwa setiap pemegang kekuasaan eksekutif, termasuk pejabat sementara, harus tunduk pada mekanisme akuntabilitas yang memadai sebagai konsekuensi dari prinsip negara hukum demokratis yang dijamin oleh Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 (Lie & Mbayang, 2025). Ketiga pilar teoritis ini bersama-sama membentuk kerangka doktrin konstitusionalitas norma penggantian kepala daerah yang merupakan kontribusi teoritis penelitian ini bagi pengembangan ilmu hukum tata negara Indonesia, khususnya dalam sub-bidang hukum pemerintahan daerah yang selama ini belum mengembangkan doktrin yang secara sistematis mengintegrasikan perspektif konstitusionalitas dalam analisis norma-norma pengisian jabatan eksekutif daerah.

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa kekosongan norma dalam Pasal 173 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bukan sekadar persoalan teknis legislasi yang bersifat parsial, melainkan merupakan perpaduan antara *rechtsvacuum* parsial dan konstitusional defisit yang secara bersama-sama mengancam kepastian hukum dan legitimasi demokratis penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Penelitian ini berhasil mengidentifikasi dan mengklasifikasikan secara sistematis lima skenario kekosongan jabatan kepala daerah yang tidak terakomodasi secara memadai oleh Pasal 173 UU Pemda, yakni skenario *double vacancy*, kekosongan akibat kematian atau berhalangan tetap di luar konteks pemberhentian yudisial, kekosongan sebelum pelantikan kepala daerah terpilih, ketidakjelasan mekanisme pejabat dalam sisa masa jabatan yang sangat singkat, dan ketiadaan batas waktu serta pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah yang mengikat. Kekosongan norma dalam kelima skenario tersebut terbukti secara normatif bertentangan dengan empat standar konstitusional yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945, yakni asas negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3), prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2), ketentuan pemilihan kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4), dan hak warga negara atas kepastian hukum yang adil dalam Pasal 28D ayat (1). Analisis kritis atas doktrin *open legal policy* menunjukkan bahwa kekosongan norma dalam Pasal 173 UU Pemda tidak dapat dilindungi oleh doktrin tersebut karena telah melampaui batas konstitusional yang ditetapkan oleh yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, terutama karena secara langsung berimplikasi pada terancamnya hak konstitusional warga negara atas kesinambungan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Mekanisme pejabat kepala daerah melalui Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 yang selama ini menjadi respons administratif atas kekosongan jabatan justru mengandung persoalan konstitusional tersendiri karena dibangun pada tataran peraturan menteri yang tidak memiliki

kekuatan normatif yang setara dengan undang-undang, sementara persoalan yang hendak diatasi bersumber dari kekosongan di tataran undang-undang. Kontribusi teoritis penelitian ini terletak pada perumusan doktrin konstiusionalitas norma penggantian kepala daerah yang dibangun di atas tiga pilar, yakni teori kontinuitas kekuasaan eksekutif, teori legitimasi demokratis berjenjang, dan teori akuntabilitas konstiusional, yang secara bersama-sama membentuk kerangka analisis baru dalam ilmu hukum tata negara Indonesia untuk mengevaluasi konstiusionalitas norma-norma pengisian jabatan eksekutif daerah. Penelitian ini juga merumuskan model normatif pengisian kekosongan norma yang terdiri atas empat komponen, yakni pengaturan hierarki jabatan pengganti yang komprehensif, pembatasan kewenangan penjabat yang konstiusional, mekanisme akuntabilitas demokratis yang terstruktur, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat, sebagai kontribusi normatif yang konkret dan operasional bagi proses reformasi regulasi pemerintahan daerah.

Secara praktis, penelitian ini memberikan landasan argumentatif yang dapat digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam proses revisi UU Pemerintahan Daerah untuk menyempurnakan Pasal 173 secara komprehensif sesuai dengan standar konstiusional yang teridentifikasi; oleh Mahkamah Konstitusi dalam memperkaya pertimbangan hukum atas permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 173 UU Pemda apabila diajukan di masa mendatang; oleh Kementerian Dalam Negeri dalam merancang regulasi yang lebih kuat dan mengikat mengenai penjabat kepala daerah yang tidak sekadar bertumpu pada Permendagri tetapi mendorong penguatan norma setingkat undang-undang; serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam memahami peran konstiusionalnya dalam mekanisme akuntabilitas penjabat kepala daerah. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan pada sifatnya yang normatif-doktrinal, sehingga belum mampu memotret secara empiris dampak nyata dari kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kasus-kasus konkret yang telah terjadi, persepsi aparatur pemerintahan daerah dan DPRD terhadap mekanisme penggantian kepala daerah yang berlaku, maupun efektivitas penunjukan penjabat kepala daerah dalam menjaga kontinuitas pelayanan publik dan stabilitas pemerintahan daerah selama masa transisi. Keterbatasan ini sekaligus membuka agenda penelitian lanjutan yang penting, antara lain penelitian empiris atau sosio-legal yang mengkaji dampak nyata kekosongan norma Pasal 173 UU Pemda terhadap kualitas pemerintahan daerah dalam kasus-kasus kekosongan jabatan yang telah terjadi; penelitian kebijakan yang secara konkret merancang naskah akademik dan draf penyempurnaan Pasal 173 UU Pemda berdasarkan model normatif yang dirumuskan dalam penelitian ini; penelitian komparatif yang lebih mendalam tentang sistem pengisian kekosongan jabatan kepala pemerintahan daerah di negara-negara ASEAN lainnya yang memiliki sistem

desentralisasi yang sebanding dengan Indonesia; serta penelitian konstitusional yang mengkaji kemungkinan pengajuan permohonan uji konstitusionalitas Pasal 173 UU Pemda kepada Mahkamah Konstitusi beserta strategi argumentasi hukum yang paling efektif. Melalui keseluruhan kontribusi ilmiah ini, penelitian diharapkan menjadi pijakan intelektual yang berarti dalam mendorong pembaruan regulasi pemerintahan daerah Indonesia yang tidak hanya memenuhi kebutuhan teknis administratif, tetapi juga sungguh-sungguh konstitusional, demokratis, dan mampu menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkualitas bagi seluruh warga negara.

PERNYATAAN KONFLIK KEPENTINGAN (*Conflict of Interest*)

"Para penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan yang berkaitan dengan penelitian maupun publikasi artikel ini."

DAFTAR PUSTAKA

- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum* (Ed. 15). Kencana.
- Al Fikry, A. H. (2022). Diskursus prinsip negara hukum demokrasi atas permasalahan konstitusionalitas. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(8), 609–619. <https://doi.org/10.56370/jhlq.v3i8.293>
- Ananda, A. I., A.S., A. M. H., Hasbullah, M., & Pa, P. M. S. (2025). Urgensi Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam UUD 1945. *Journal Kompilasi Hukum*, 10(1), 45–58. <https://doi.org/10.29303/jkh.v10i2.267>
- Ananda, R., Haris, A., & Zulhadi, Z. (2025). Konstitusionalitas Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Journal Kompilasi Hukum*, 9(3), 395–408. <https://doi.org/10.29303/jkh.v9i3.267>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>
- Dalimunthe, M. H., Siregar, P. S., & Harahap, J. (2026). Pengisian kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota sebagai implikasi penundaan Pilkada serentak. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 5(3), 274–290. <https://doi.org/10.56128/jalr.v5i3.910>
- Fikri, M. R., Sulistiono, H., & Haq, L. M. H. (2025). Urgensi pengaturan jabatan wakil kepala daerah dalam UUD 1945. *Journal Kompilasi Hukum*, 10(1), 85–98. <https://doi.org/10.29303/jkh.v10i1.267>

- Hadi, F., Gandryani, F., & Afifah, F. (2025). Konsep Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Wijaya Putra*, 8(1), 85–97. <https://jurnal.uwp.ac.id/fh/index.php/jurnalilmuhukum/article/view/324>
- Hakim, A. R., Pratiwi, Y. D., Syahrir, S., Aliansa, W., & Palupi, A. A. (2023). Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal USM Law Review*, 6(1), 15–33. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>
- Hariansah, D., & Agustian, A. (2022). Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 16(1), 114–129. <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2849>
- Hariansah, H., & Agustian, A. (2022). Kedudukan dan Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 16(1), 114–129. <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2849>
- Hasra, S., Priskap, R., & Yarni, M. (2024). Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 4(3), 387–401. <https://doi.org/10.22437/limbago.v4i3.34103>
- Hasra, S., Priskap, R., & Yarni, M. (2024). Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 4(3), 387–401. <https://doi.org/10.22437/limbago.v4i3.34103>
- Hidayat, A., dkk. (2025). Reformulasi Pengaturan Kedudukan Wakil Kepala Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, 5(2), 182–195. <https://dinastirev.org/JIHHP/article/view/6075>
- Indah, R. M., & Triadi, I. (2025). Penemuan hukum sebagai implementasi teori hukum dalam menjawab kekosongan norma. *Media Hukum Indonesia*, 3(1), 1–15. <https://ojs.daarulhuda.or.id/index.php/MHI/article/view/2409>
- Kurniawan, A. (2025). Kedaulatan dalam pusaran efisiensi: Analisis politik hukum dan konstiusionalitas pilkada melalui DPRD. *Jurnal Hukum Tata Negara dan Konstitusi*. <http://ojs.pustakabangsaindonesia.com/index.php/jhtk/article/download/55/46>
- Lekipiouw, S. H. (2020). Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan. *SASI*, 26(4), 557–570. <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.414>
- Lie, S., & Mbayang, C. M. (2025). Perkembangan Konsep Negara Hukum Dalam Perspektif Ketatanegaraan. *JALAKOTEK: Journal of Accounting Law Communication and Technology*, 2(1), 357–365. <https://doi.org/10.57235/jalakotek.v2i1.4561>
- Muhaimin. (2020). Metode Penelitian Hukum. Mataram University Press. <https://eprints.unram.ac.id/20305/>

- Purnomo, A. (2025). Eksistensi Asas Kepastian Hukum dalam Meminimalisasi Penyalahgunaan Wewenang Jabatan Publik. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(8), 1102–1118. <https://www.ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/1681>
- Putra, Y. D., & Khalid. (2025). Analisis yuridis pengangkatan penjabat kepala daerah menurut Permendagri No.4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota dalam perspektif fiqh siyasah: (Studi kasus pengangkatan Penjabat Bupati Tapanuli Tengah). *QANUN: Journal of Islamic Laws and Studies*, 4(1), 242–259. <https://doi.org/10.58738/qanun.v4i1.881>
- Siregar, Z. (2025). Kedaulatan dalam Pusaran Efisiensi: Analisis Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Tata Kelola*, 3(1), 12–25. <http://ojs.pustakabangsaindonesia.com/index.php/jhtk/article/view/55>
- Syahputra, M. R. (2024). Konsep negara hukum dalam perspektif hukum tata negara. *Media Hukum Indonesia*, 2(3), 163–178. <https://ojs.daarulhuda.or.id/index.php/MHI/article/view/478>
- Wiraguna, S. (2024). Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia. *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum*, 3(3), 241–255. <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>
- Yanti, N., & Nasution, A. R. (2021). Fungsi Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(2), 325–345. <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i2.13388>
- Yanti, Y., & Nasution, A. (2021). Fungsi Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(2), 325–345. <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i2.13388>
- Yulis, S., 2025. Metodologi Penelitian Hukum sebagai Kerangka Analisis Isu Hukum Kontemporer. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 1(2), pp.112–126. <https://doi.org/10.56128/jalr.v1i2.800>
- Yunus, M., Erham, E., & Ma'arij, A. (2025). Reformulasi Pengaturan Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 6(1), 367–375. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.6075>
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah