

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara yang dalam penyelenggaraan kenegaraannya menganut konsep demokrasi adalah Indonesia. Karakteristik konsep demokrasi tersebut yaitu rakyat terlibat langsung dalam pemerintahan. Rakyat menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada wakil rakyat. Bentuk atau cara-cara untuk melaksanakan asas-asas demokrasi yaitu melalui Pemilihan Umum (Pemilu).<sup>1</sup> Melalui Pemilu, rakyat dapat memilih wakil rakyat yang mereka inginkan. Bagi bangsa Indonesia, Pemilu merupakan perwujudan dari penyelenggaraan kedaulatan rakyat.<sup>2</sup> Pemilu di Indonesia dilakukan berlandaskan demokrasi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) serta diselenggarakan secara serentak di Indonesia. Badan yang menyelenggarakan Pemilu dibawah UU yaitu lembaga Pemilu.<sup>3</sup>

Ketentuan mengenai Pemilu diatur Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi bahwa Pemilu diselenggarakan tiap 5 tahun sekali. Ilmu politik mengenal berbagai macam sistem Pemilu yang pada akhirnya berdasar pada 2 sistem yaitu *single member* dan *multi member constituency*.<sup>4</sup> Sistem *single member constituency* digunakan untuk tiap daerah dilakukannya pemilihan

---

<sup>1</sup> Teguh Prasetyo, *Pemilu dan Etika Penyelenggaraan Pemilu Bermartabat*, Bandung : Nusa Media, 2019, hlm. 10

<sup>2</sup> Indriana F, *Pemilu di Indonesia*, Tangerang : Loka Aksara, 2019, hlm. 3

<sup>3</sup> Teguh Prasetyo, *Op. Cit*, hlm. 17

<sup>4</sup> Indriana F, *Pemilu di Indonesia*, Tangerang : Loka Aksara, 2019, hlm. 1

yang memilih satu/seorang wakil, sedangkan sistem *multi member constituency* dilaksanakan untuk satu daerah pemungutan yang menunjuk beberapa wakil.<sup>5</sup> Selain itu, penyelenggaraan Pemilu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Th 2017) Mekanisme dari pemilihan legislatif dan eksekutif tersebut merupakan bentuk dari *political separation (decoupled)* yaitu baik itu fungsi legislatif atau eksekutif seharusnya saling berimbang.<sup>6</sup>

Sebelum 2005, Pilkada dilakukan dengan dipilih secara tidak langsung oleh DPRD dan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Th 2004), Pilkada dilaksanakan untuk memilih secara langsung.<sup>7</sup> Pilkada dilakukan pada Juli tahun 2005 secara langsung untuk pertama kalinya.<sup>8</sup>

Sempat menjadi sebuah perdebatan apakah secara langsung langsung dikategorikan sebagai rezim Pemilu atau rezim penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>9</sup> Namun seyogyanya Pilkada secara langsung masuk pada kategori satu sistem pemilihan pejabat publik baik tingkat daerah maupun nasional. Jadi, pengaturan Pilkada secara langsung semestinya dipisahkan dari UU Pemerintahan Daerah.<sup>10</sup>

Jika dikaji secara teoritik, Pilkada langsung merupakan perwujudan dari politik desentralisasi dan perwujudan kedaulatan rakyat.<sup>11</sup> Rakyat

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Jilmy Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2015, hlm. 154

<sup>7</sup> Nike K. Rumokoy, "Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Setelah Berlakunya UU No 9 Tahun 2015", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 22/No. 6/Juli/2016, hlm. 22

<sup>8</sup> Rudi Salam Sinaga, "Implikasi Distorsi Demokrasi Pada Pemilihan Terhadap Penguatan Demokrasi Lokal", *Jurnal Ilmu Sosial*, Volume 5 Nomor I April 2013, hlm. 47

<sup>9</sup> Abdul Mukhtie Fadhar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Konstitusi Press, Yogyakarta : Citra Media, 2006, hlm. 105

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> Catur Wibowo BS, *Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta Selatan : Indocamp, 2018, hlm. 43

mempunyai kuasa dalam Pemilihan Kepala Daerah langsung.<sup>12</sup> Otonomi politik berada ditangan rakyat yang bermakna bahwa dengan adanya Pilkada maka hak politik yang dimiliki rakyat dikembalikan dalam menentukan pemimpin daerah.<sup>13</sup> Pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah membawa pengaruh yang penting dalam proses pengisian pejabat publik.<sup>14</sup> Dorongan desentralisasi di tingkat daerah rakyat mendorong perwujudan demokratisasi di Indonesia.<sup>15</sup> Penerapan prinsip representasi dan partisipasi masyarakat secara langsung sudah teraktualisasikan dalam pelaksanaan Pilkada langsung.<sup>16</sup> Partisipasi masyarakat dengan langsung dalam Pilkada sangat terbuka baik dalam pemberian suara maupun untuk menjadi calon kandidat Kepala Daerah.<sup>17</sup> Bahkan dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) juga telah memperbolehkan pencalonan Kepala Daerah melalui dua jalur, yaitu jalur partai politik maupun calon tunggal atau perseorangan.<sup>18</sup>

Berdasarkan UU No. 32 Th 2004 khususnya pada Pasal 24 (5) menerangkan bahwa Kepala Daerah dan wakilnya dipilih langsung oleh masyarakat dari daerah tersebut dalam satu pasangan. Penyelenggaraan Pilkada langsung adalah bentuk mandat dari Pasal 18 (4) UUD NRI 1945. Pada 2015, untuk pertama kalinya Pilkada serentak diselenggarakan di Indonesia.

---

<sup>12</sup> Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung : Alqaprint Jatinangor, 2017, hlm. 65

<sup>13</sup> Sarbaini, "Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7 No. 3 2014, hlm. 108

<sup>14</sup> Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2015, hlm. 9

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 14

<sup>18</sup> Muhtar Haboddin, *Dinamika Pemilihan Kepala Daerah dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Malang : UB Press, 2016, hlm. 9

Berdasarkan Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No. 1 Th 2015), tahap pertama Pilkada serentak pada 9 Desember 2015 diselenggarakan.<sup>19</sup> Pilkada merupakan usaha guna mewujudkan *political equity*, *local accountability*, dan *local responsiveness*.<sup>20</sup>

UU No. 1 Th 2015 Pasal 201 menjelaskan pula bahwa pelaksanaan Pilkada serentak dilaksanakan berangsur-angsur mulai dari 2015. Tahap kedua untuk yang jabatannya habis di 2017 dilakukan Pilkada pada 2017. Gelombang ketiga dilaksanakan bagi yang jabatannya habis pada 2018 dan 2019 dilakukan pada 2018 bulan Juni.<sup>21</sup> Pilkada yang dilaksanakan Desember 2020 agar dapat menentukan kembali untuk yang dipilih pada Pilkada 2015, lalu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU No. 8 Th 2015) bagi gelombangkelima sendiri Pilkada dilaksanakan untuk hasil Pilkada 2017 pada 2022 dan untuk gelombang keenam dilakukan pada 2023 untuk Kepala Daerah yang dipilih 2018, dan akan melaksanakan Pilkada serentak pada 2027.<sup>22</sup>

Tahapan pelaksanaan Pilkada serentak tersebut berubah setelah diterbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota (UU No. 10 Th 2016) yang menentukan bahwa pelaksanaan Pilkada dilaksanakan pada 2024. Indonesia telah

---

<sup>19</sup> Dina Kurnia Sari Utami, "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 di Tengah Pandemi COVID-19 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 1, Juni 2021, hlm. 14

<sup>20</sup> Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume II No. 2 Mei - Agustus, 2015, hlm. 302

<sup>21</sup> Heru Widodo, *Op. Cit*, hlm. 14

<sup>22</sup> *Ibid*

menyelenggarakan Pilkada serentak pada 2020 dengan agenda pemilihan Gubernur, Bupati, serta Walikota<sup>23</sup> Pilkada serentak tersebut tepatnya diselenggarakan pada 9 Desember 2020 yang adalah pelaksanaan Pilkada keempat setelah yang pertama pada 2015, 2017, dan ketiga 2018.<sup>24</sup>

Pelaksanaan Pilkada tahun 2020 terhitung ada sebanyak 47,7 % atau 270 daerah dari total 544 total provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Indonesia, yang dirinci sebanyak 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota.<sup>25</sup> Tahapan Pilkada berakhir 2024 dengan diselenggarakannya Pilkada secara nasional.<sup>26</sup> Hal tersebut merupakan momentum bersejarah bagi rakyat Indonesia karena untuk pertama kalinya akan dilaksanakan Pilkada serentak yang akan diikuti oleh 34 Provinsi dan 514 kabupaten/kota yang akan menentukan Kepala Daerah dengan serentak.<sup>27</sup>

Penyelenggaraan Pilkada 2020 ini diselenggarakan saat Indonesia sedang berada dalam pandemi COVID-19 sehingga muncul wacana untuk menunda Pilkada 2024 sampai dengan 2027.<sup>28</sup> Wacana tersebut ditungkan dalam RUU Prolegnas Prioritas 2021. Tetapi tidak diteruskan pembahasannya karena telah dicabut dari Prolegnas Prioritas 2021 dikarenakan fokus utama

---

<sup>23</sup> Ika Prawitasari dan Dewi Erowati, "Efektivitas Pilkada Serentak Tahun 2020 di Tengah Pandemi Covid-19 Indonesia", *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, Vol. 3, No. 3, April 2021, hlm. 1180

<sup>24</sup> Andi, Indrawan, dan Komeyni, "Kemenangan Petahana dalam Konstestasi Pilkada Serentak 2018 : Ditinjau Dari Perspektif Powercube", *Jurnal TAPIS*, Vol. 14 No. 02 2018, hlm. 116

<sup>25</sup> Fritz Edward Siregar, "Modifikasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024", *Jurnal Pengawasan Pemilu*, Bawaslu DKI Jakarta Edisi Desember 2021, hlm. 38

<sup>26</sup> Darmawan dan Fajrul Falah, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024", *Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 4, 2 (Desember 2022), hlm. 244

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 245

pemerintah yaitu penanggulangan pandemi sehingga penyelenggaraan Pilkada serentak tetap dilakukan pada 2024.<sup>29</sup> Menjadi sebuah persoalan pada penyelenggaraan Pilkada 2024 karena akan berpengaruh terhadap masa jabatan Kepala Daerah. Dampak tersebut yaitu banyaknya pemimpin daerah yang menjabat kurang dari 5 tahun dan banyaknya Kepala Daerah yang habis periode jabatannya sebelum Pilkada dilaksanakan yang mengakibatkan munculnya banyak pejabat pengganti Kepala Daerah.<sup>30</sup>

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri terhitung sejumlah 185 pasangan calon Kepala Daerah terpilih dari pemungutan suara tahun 2020 yang telah diangkat pada tahun 2021, dengan rincian terdiri dari 5 pasangan Gubernur, 152 pasangan Bupati, dan 28 pasangan Walikota.<sup>31</sup> Selain itu, masih ada 85 pasangan pemimpin daerah yang akan dilakukan pelantikan menyusul karena terdapat sengketa hasil Pilkada 2020 di MK. Adanya kebijakan Pilkada serentak tahun 2024 maka pasangan Kepala Daerah hasil Pilkada 2020 akan memiliki masa jabatan yang kurang dari 5 tahun atau maksimal 4 tahun, bahkan ada yang hanya menjabat sekitar 3,5 tahun.<sup>32</sup> Hal itu sejalan dengan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota hasil dari Pilkada 2020 menjabat hingga 2024. Masa jabatan Kepala Daerah yang kurang dari 5 tahun tentu saja menjadi sebuah permasalahan dalam praktiknya.

---

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 246

<sup>31</sup> Mas Alamil Huda, (2021), 185 Kepala Daerah Hasil Pilkada 2020 Sudah Dilantik, diakses dari <https://republika.co.id/berita/qrk5ln487/185-kepala-daerah-hasil-pilkada-2020-sudah-dilantik> pada tanggal 03 April 2023

<sup>32</sup> Utami Argawati, (2022), Pilkada Serentak 2024 Akibatnya Masa Jabatan Kepala Daerah Berkurang, diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18612> pada tanggal 03 April 2023

Berdasarkan Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016 sudah dinyatakan secara tertulis bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota menduduki jabatan selama 5 tahun. Adanya norma yang tidak harmonis diantara Pasal 201 (7) UU No 10 Th 2016 dengan Pasal 162 (1) dan (2) UU No 10 Th 2016 mengakibatkan adanya konflik hukum terkait tumpang tindih norma tentang masa jabatan Kepala Daerah. Hal tersebut juga berbenturan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 yaitu bahwa tiap orang mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Jika dinilai terdapat ketidaksesuaian antara produk hukum dengan norma-norma didalamnya maka pengajuan konstitusional UU terhadap UUD NRI 1945 bisa diajukan kepada MK (*judicial review*).<sup>33</sup>

Hal tersebut yang dijalankan oleh Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara selaku pemohon dalam *judicial review* pada UU No. 10 Th 2016 terhadap UUD NRI 1945 di MK.<sup>34</sup> Objek dan dasar permohonan yang diuji yaitu ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 yang menerangkan pemimpin daerah yang dpilih 2020 menjabat hingga 2024. Para pemohon dalam perkara ini menunjukkan adanya pengaturan tersebut tidak sesuai Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945 menerangkan bahwa tiap orang memiliki hak mendapatkan perlakuan dan kesempatan dalam hukum maupun pemerintahan yang setara. Selain itu, para pemohon juga merasa bahwa dengan keberlakuan Pasal

---

<sup>33</sup> Mohammad Mahrus Ali, “Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Maret, 2015, hlm. 175

<sup>34</sup> Lihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 18/PUU-XX/2022 “yang diajukan oleh...”

tersebut telah mereduksi/mengurangi masa jabatan pemohon sebagai Bupati dan Wakil Bupati.

Pemohon pada perkara ini merupakan Bupati dan Wakil Bupati hasil Pemilihan 2020 yang dilantik 09 Juli 2021. Jika berlandaskan pada Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016 terkait masa jabatan Kepala Daerah 5 tahun, maka seharusnya masa jabatan para pemohon berakhir pada tanggal 9 Juli 2026. Namun dengan adanya ketentuan bahwa Pilkada serentak dilakukan pada tahun 2024 dianggap mengabaikan hak konstitusional para pemohon dalam mendapatkan kesempatan dalam pemerintahan yang sama. Masa jabatan bupati hasil pemilihan 2020 sebagaimana yang diuraikan diatas yaitu 5 tahun, maka norma yang menyatakan bupati dan wakil bupati menduduki jabatan sampai 2024 menjadi tidak sesuai dan berbenturan dengan prinsip kepastian hukum.

Para pemohon menilai bahwa dengan adanya penyelenggaraan Pilkada tidak seharusnya membatasi masa jabatan Kepala Daerah hasil Pemilihan 2020. Pada UU No. 10 Th 2016 mengatur tentang keserentakan Pilkada pada November 2024, oleh karena itu dapat diartikan bahwa Pemimpin Daerah dan Wakilnya hasil pemilihan 2020 hanya menjabat selama 4 tahun, bahkan ada yang kurang dikarenakan keterlambatan pengangkatan. Hal tersebut yang dialami oleh pemohon. Sehingga, para pemohon melakukan pengujian undang-undang agar Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 tentang penyelenggaraan Pilkada serentak nasional tahun 2024 dan memohon agar ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 bertabrakan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945. Para pemohon

merasaahak konstitusionalnya dirugikan karena tidak mendapatkan kesempatan yang sama yaitu menjabat selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan. Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 ini tentunya membawa dampak terhadap masa jabatan Kepala Daerah tahun Pemilihan 2020.

Alasan Penulis melakukan penelitian dengan isu hukum tersebut dikarenakan dengan adanya kebijakan bahwa Pilkada diselenggarakan 2024 mengakibatkan adanya kepala daerah yang menduduki jabatan kurang dari 5 tahun. Hal tersebut menimbulkan pro dan kontra serta tidak memberikan kepastian terhadap demokrasi di daerah atas kebijakan yang diambil. Persolan tersebut penting untuk dikaji sehingga dapat diambil langkah-langkah yang demokratis dan efektif agar tidak menimbulkan perbedaaan persepsi di masyarakat. Salah satu isu yang penting dalam demokrasi politik saat ini yaitu permasalahan mengenai bagaimana suatu pemerintahan dapat dijalankan dalam satu negara.

Berdasarkan kajian ilmu hukum khususnya terkait hukum pemerintahan, prinsip kedaulatan rakyat merupakan persoalan yang harus segera diselesaikan, salah satunya terkait kebijakan Pemilu. Adanya Pemilihan Kepala Daerah serentak harus dapat memperkuat demokrasi di tingkat lokal, mampu menciptakan kesetaraan hak warga dalam berpolitik di setiap daerah dan untuk memperkuat demokrasi nasional.

Penelitian yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024 sebelumnya telah ada yang mengkaji hal tersebut. Adapun penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ismed, Irwan,

Rosnani, dan Miryam Kalagison yang berjudul “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”, dalam penelitian tersebut berfokus pada pembahasan mengenai kekosongan jabatan dan prosedur dari pengisian jabatan kepala daerah akibat dirugikan serentak tahun 2024.<sup>35</sup> Hasil dari penelitian ini yaitu penundaan Pilkada daritahun 2022 dan 2023 ke tahun 2024 mengakibatkan adanya kekosongan jabatan sehingga dilakukan pengangkatan pejabat Kepala Daerah untuk dapat mengisi dari kekosongan tersebut. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah dinamika penundaan Pilkada menyebabkan adanya kekosongan jabatan serta dilakukan penunjukan pejabat untuk mengisi kekosongan tersebut memberikan ketidakpastian dalam konsep demokrasi. Perbedaan dengan penelitian yang Peneliti lakukan yaitu berhubungan dengan persoalan yang diteliti. Penelitian Peneliti sebelumnya ini berfokus pada kekosongan jabatan Kepala Daerah akibat Pilkada pada tahun 2024, sedangkan penelitian yang Peneliti lakukan berfokus pada pemangkasan periode jabatan Kepala Daerah sebagai akibat berlakunya UU No 10 Th 2016.

Hasil dari penelitian Peneliti terkait dengan persoalan yang diambil peneliti sebelumnya, penelitian Peneliti pada persoalan pemangkasan masa jabatan Kepala Daerah belum diambil oleh Peneliti sebelumnya, sehingga ini merupakan suatu kebaruan. Berdasarkan tersebut di atas, Penulis memiliki ketertarikan melaksanakan penelitian dengan judul “**HARMONISASI**

---

<sup>35</sup> Ismed Kelibay, Irwan Boinaw, Rosnani, dan Miryam Diana Kalagison, “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”, *Jurnal Noken*, Vol. 7 No. 2 Hal 167-181, 2022, hlm. 167

**HUKUM PENGATURAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH  
HASIL PEMILIHAN TAHUN 2020 (Studi Putusan MKRI Nomor  
18/PUU-XX/2022 Terhadap Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan  
Pasal 201 Ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan  
Gubernur, Bupati, dan Walikota)”**

**1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana konflik norma terkait pengaturan masa jabatan kepala daerah hasil pemilihan 2020 dalam hukum positif di Indonesia ?
2. Bagaimana analisis hukum Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022 terhadap teori harmonisasi hukum ?

**1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui konflik norma terkait pengaturan masa jabatan kepala daerah hasil pemilihan 2020 dalam hukum positif di Indonesia.
2. Mengetahui dan menganalisis analisis hukum Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022 terhadap teori harmonisasi hukum.

**1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan berguna dalam menyumbang bagi pengembangan dan pengkajian ilmu hukum terutama lingkup hukum tata negara dan terutama berhubungan dengan pengaturan masa jabatan dalam Pilkada serentak. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumber rujukan dalam penelitian-penelitian sejenis untuk kedepannya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara konseptual berkaitan dengan pengaturan masa jabatan Kepala Daerah.
- b. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan penelitian bagi para akademisi atau profesi hukum dalam melakukan penelitian serupa.
- c. Bagi praktisi, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terkait keilmuan hukum dalam rangka pembangunan hukum terutama pada bidang Hukum Tata Negara.
- d. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan keterangan pada masyarakat terkait penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak.

## 1.5. Kajian Pustaka

### 1.5.1. Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi

#### 1.5.1.1. Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Konstitusi di Indonesia bukan hanya sebagai dokumen sakral yang harus ditaati, namun juga sebagai bentuk perwujudan terkait adanya pembatasan kepentingan politik demi menjalankan pemerintahan yang sistematis, terstruktur,

dan terlembaga.<sup>36</sup> Hal tersebut merupakan syarat utama dalam negara demokrasi. Banyaknya tuntutan konstitusi yang mesti dipatuhi maka timbul sebuah kebutuhan adanya lembaga atau organ negara yang memiliki fungsi dalam memandu pelaksanaan konstitusi.<sup>37</sup> Berdasarkan kebutuhan tersebut maka lahirlah gagasan terkait pendirian lembaga atau organ pengadilan khusus yang berwenang dalam mengadili perkara yang terkait dengan konstitusi yaitu MK.<sup>38</sup> MK diberikan otoritas untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antarlembaga negara dan untuk menafsirkan suatu konstitusi.<sup>39</sup>

Pendapat *Hausmaninger* menyatakan bahwa fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah menjalankan *constitutional review* dengan adanya 2 tugas utama yaitu pertama, mengawal keberfungsian demokrasi yang mempunyai hubungan saling mempengaruhi baik dalam eksekutif, legislatif maupun yudikatif ; kedua, menjaga hak privasi warga negara dari pengingkaran yang dilakukan oleh negara atau pemerintah.<sup>40</sup>

Berdasarkan fungsi *constitutional review*, Mahkamah Konstitusi mempunyai tugas dan kewenangan dalam mengawasi dan melakukan prinsip *checks and balances* anatar fungsi lembaga negara dengan hak konstitusional warga negara.<sup>41</sup> Fungsi dari MK tersebut tercermin pada tugas dan

---

<sup>36</sup> Dachran Busthami, "Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 46 No. 4, Oktober 2017, hlm. 337

<sup>37</sup> Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Jakarta : Raih Asa Sukses, 2015, hlm. 84

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 105

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 107

<sup>40</sup> Palguna, *Mahkamah Konstitusi : Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Jakarta : Konpress, 2018, hlm. 139

<sup>41</sup> Bachtiar, *Op. Cit*, hlm. 124

kewenangan yang dijalankan di negara manapun terlepas dari luasnya ruang lingkup kewenangan konstitusi masing-masing negara baik terkait kebijakan, kesepakatan politik atau lainnya.<sup>42</sup> Konstitusi menjadi sumber hukum positif tertinggi dalam sistem pemerintahan Indonesia.<sup>43</sup> Sifat pelaksanaan konstitusi agar berjalan dengan efektif maka harus dipaksakan terkait keberlakuan dalam praktik di lapangannya.

Di Indonesia, pada Pasal 24C (1) UUD NRI 1945 memberikan empat kewenangan MK yaitu sebagai berikut :<sup>44</sup> *Pertama*, kewenangan dalam mengadili tahap pertama sekaligus terakhir dalam uji UU terhadap UUD. Pada otoritas ini kembali pada fungsi MK sebagai *constitutional review*. Berdasarkan Undang-Undang Dasar, Presiden dan DPR telah diberikan kewenangan dalam membentuk UU. Namun jika dirasa dalam proses pembuatan UU tersebut tidak sesuai atau UUD bahkan dianggap mengingkari hak konstitusional warga negara, maka MK berwenang untuk menyatakan bahwa UU tersebut bertentangan. Hal yang penting untuk dipahami yaitu meskipun begitu tidak berarti kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dari undang-undang dasar. Setiap warga negara meskipun

---

<sup>42</sup> Harrys Pratama Teguh, *Hukum dan Peradilan Konstitusi Indonesia : Sebuah Kajian Teori dan Praktek Hukum Acara Konstitusi*, Yogyakarta : Pustaka Referensi, 2019, hlm. 3

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 4

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 75 - 77

itu mahkamah konstusi juga mempunyai kewajiban untuk tunduk pada keberlakuan UUD.

*Kedua*, kewenangan dalam memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara. Kewenangan ini sama seperti fungsi MK yaitu melakukan *checks and balances* antar organ negara. Pada teori pemisahan kewenangan dijelaskan bahwa tiap organ atau lembaga negara harus dilakukan pengawasan dan pengontrolan kekuasaan. Mahkamah Konstitusi menjadi penafsir terakhir jika terjadi permasalahan oleh lembaga negara.

*Ketiga*, kewenangan dalam memutus pembubaran partai politik. Hak konstitusional yang dipunyai oleh warga negara yaitu hak untuk mendirikan partai politik. Namun hak konstitusional tersebut juga memiliki batasan dan batasan yang mengatur hak tersebut adalah konstitusi sendiri. Ada 3 (tiga) cara dalam membubarkan partai politik yaitu membubarkan diri karena keinginannya sendiri, bergabung dengan parpol lain, dan dibubarkan sendiri oleh MK. Akibat dari pembubaran partai politik yaitu penjatuhan sanksi bagi partai politik itu sendiri baik pada pengurus maupun status kekayaan partai politik tersebut.

*Keempat*, kewenangan dalam memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum. Adanya pemilu merupakan ciri dari negara demokrasi. Jika hasil dari Pemilu dianggap telah

melanggar hak konstitusional warga negara, maka harus ada prosedur dalam menyelesaikan persoalan tersebut secara hukum. Secara substansi MK berkaitan erat dengan konstitusi maka otoritas untuk mengadili perkara tersebut diberikan kepada MK.

Selain kewenangan yang telah dijabarkan diatas, MK juga mempunyai otoritas dalam memberikan putusannatas argumen dari DPR jika ada asumsi telah terjadi pengingkaran oleh Presiden dan/atau Wakil.<sup>45</sup> Namun yang harus ditekankan adalah MK tidak mempunyai kewenangan dalam memberhentikan karena kekuasaan tersebut merupakan kewenangan dari MPR.<sup>46</sup> Mahkamah Konstitusi hanya berhak untuk memutuskan apakah permohonan asumsi pengingkaran yang diajukan DPR terbukti atau tidak.<sup>47</sup>

#### **1.5.1.2. Mahkamah Konstitusi sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman**

Perubahan UUD 1945 memiliki pengaruh besar pada penyelenggaraan konsep kenegaraan di Indonesia, yaitu kelembagaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman.<sup>48</sup> Pendirian Mahkamah Konstitusi merupakan simbol baru dalam sistem

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 78

<sup>47</sup> *Ibid*

<sup>48</sup> Bachtiar, *Op. Cit*, hlm. 80

peradilan di Indonesia.<sup>49</sup> Jika dahulu kekuasaan kehakiman hanya berpuccuk pada MA, sekarang pucuk dari kekuasaan kehakiman di Indonesia ada 2 yaitu MA dan MK.<sup>50</sup> Meskipun kedua organ tersebut termasuk dalam kekuasaan kehakiman, namun kelembagaan kedua organ tersebut sangat berbeda sehingga terkadang menimbulkan terjadinya persilangan kewenangan dalam pengujian yudisial.<sup>51</sup> MK merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman disamping MA dan badan peradilan dibawahnya.<sup>52</sup> Kekuasaan kehakiman secara konstiusional mempunyai wewenang dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap kekuasaan pemerintah.<sup>53</sup>

Pengertian MK yaitu sebagai lembaga peradilan negara yang memegang kekuasaan kehakiman dan sebagai cabang lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan dalam mengadili kasus tertentu yang memang sudah menjadi kewenangannya berdasar pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK memiliki fungsi dan kedudukan sebagaimana yang terdapat pada Pasal 24 (2) dan Pasal 24C dalam UUD NRI 1945 yang nantinya akan diatur lagi pada

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 97

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 102

<sup>52</sup> Bachtiar, *Op. Cit*, hlm. 96

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 90

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Th 2003).

Kehadiran kekuasaan kehakiman yang berdiri sendiri menjadi bagian UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem kenegaraan Indonesia.<sup>54</sup> Konstitusi harus tetap berjalan sesuai kehendak dan cita-cita masyarakat, maka tugas dari Mahkamah Konstitusi yaitu menangani perkara yang berkaitan dengan pelaksanaan konstitusi.<sup>55</sup>

Terbentuknya MK merupakan hasil dari amandemen ke-3 terhadap UUD NRI 1945.<sup>56</sup> Pelaksanaan kewenangan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman secara konstitusional dilakukan dengan Hukum Acara MK yang terbagi atas hukum acara umum dan hukum acara khusus.<sup>57</sup> Mahkamah Konstitusi sebagai hukum formil mempunyai fungsi untuk menegakkan dan menjamin tegaknya hukum materiil Mahkamah Konstitusi di lingkup kekuasaan kehakiman.<sup>58</sup> Hukum materiil Mahkamah Konstitusi sifatnya publik yang berkaitan dengan materi muatan.<sup>59</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi tidak selalu bersifat

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 95

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 100

<sup>56</sup> Ida Budhiarti, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu : Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu*, Jakarta : Sinar Grafika, 2020, hlm. 9

<sup>57</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011, hlm. 851

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 863

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 864

statis, dinamika di beberapa putusan terdapat penafsiran yang berbeda dari putusan sebelumnya.<sup>60</sup>

Terdapat dua macam prosedur beracara, yaitu “*contentiousprocerecht*” dan “*non contentious procesrecht*”.<sup>61</sup>

*Contentious procesrecht* merupakan acara yang mempunyai sifat mengadili dan merampungkan perkara dan harus ada pihak yang saling berlawanan, sedangkan *non contentious procesrecht* artinya hukum acara yang didalamnya tidak terdapat sengketa sehingga hanya bersangkutan dengan satu pihak yang disebut dengan pemohon.<sup>62</sup>

Hukum acara yang digunakan di Mahkamah Konstitusi yaitu selain perkara yang mengandung sengketa tetapi juga perkara yang tidak mengandung sengketa.<sup>63</sup> HAMK di Indonesia disusun dengan proporsional dan tidak ada pemisahan khusus perkara mana yang menjadi otoritas MK dan yang membedakan hanya mengenai para pihak yang beracara.<sup>64</sup> Tidak dapat dipungkiri keberlakuan UU No. 24 Th 2003 sekarang ini terdapat kekosongan hukum berkaitan dengan ketentuan tertentu.<sup>65</sup> Untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, dibentuklah asas hukum kekuasaan kehakiman kedalam hukum acara MK yaitu asas persidangan terbuka untuk umum,

---

<sup>60</sup> Ida Budhiarti, *Op. Cit*, hlm. 12

<sup>61</sup> Bambang Sutiyoso, “Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 6, 2010, hlm. 36

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 37

<sup>64</sup> *Ibid*

<sup>65</sup> Harrys Pratama Teguh, *Op. Cit*, hlm. 165

peradilan dilakukan secara murah, sederhana, dan cepat, hakim proaktif tanpa memihak, para pihak diberi hak untuk didengar dan putusan harus berdasarkan pertimbangan yang cukup.<sup>66</sup>

Keberadaan MK sebagai salah lembaga kekuasaan kehakiman harus disertai tujuan yang jelas, kerangka dan susunan organisasi yang jelas, asas dan sumber hukum yang sesuai serta hukum acara yang bisa mengatur secara efektif dan kompleks.<sup>67</sup>

#### 1.5.1.3. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Meskipun keberadaan MK sebagai lembaga kekuasaan kehakiman memberikan dampak cukup besar pada masyarakat terkait peradilan, namun di ruang lingkup masyarakat sendiri masih banyak yang belum mengetahui terkait pelaksanaan putusan dan akibat hukum dari putusan MK.<sup>68</sup> Putusan MK dikategorikan menjadi 2 kriteria yaitu apakah suatu aturan sudah sesuai dengan UUD NRI 1945 atau malah memberikan rumusan baru pada aturan tersebut.<sup>69</sup>

Beralaskan putusan MK, dapat dilihat bahwasanya putusan MK termasuk jenis putusan *declaratoir constitutief*.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 79

<sup>67</sup> Bambang Sutiyoso, *Op. Cit*, hlm. 47

<sup>68</sup> Harrys Pratama Teguh, *Op. Cit*, hlm. 207

<sup>69</sup> Ida Budhiarti, *Op. Cit*, hlm. 10

<sup>70</sup> *Ibid*

*Declaratoir* mempunyai maksud bahwa dalam sebuah putusan hakim tidak melakukan penghukuman tetapi hanya menerangkan apa yang memang sudah menjadi hukum. *Constitutief* artinya menerangkan ketidakadaan suatu kondisi hukum atau malah melahirkan keadaan hukum baru.<sup>71</sup> Maka dari itu, putusan MK yang memutuskan bahwa suatu UU bertabrakan dengan UUD NRI 1945 sehingga tidak memiliki sifat mengikat maka putusan dengan sendirinya akan melahirkan keadaan hukum baru.<sup>72</sup>

Putusan MK bersifat mengikat memiliki perbedaan dengan putusan yang dikeluarkan pengadilan biasa yang hanya berlaku bagi pihak pada perkara.<sup>73</sup> Putusan MK bersifat *erga omnes* mengikat setiap orang dalam wilayah negara Indonesia, jadi bukan hanya wajib dilaksanakan oleh para pihak seperti pemohon, termohon, DPR, pemerintah atau pihak terkait.<sup>74</sup>

Pengujian UU atau *judicial review*, dilakukan secara formal dan material.<sup>75</sup> Uji formal berkaitan dengan prosedur dan pemberlakuan, sedangkan material berkaitan dengan pengujian

---

<sup>71</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005, hlm. 199

<sup>72</sup> Amrizal J. Prang, "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 53, Th. XIII (April, 2011), 2011, hlm. 85

<sup>73</sup> Harrys Pratama Teguh, *Op. Cit*, hlm. 357

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 358

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 149

atas materi UU yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.<sup>76</sup> Sebelum adanya putusan yang menerangkan bahwa UU tidak sesuai UUD, maka UU yang masih diujikan di MK tersebut masih tetap berlaku.<sup>77</sup> Meskipun dalam putusan tersebut tidak berkekuatan hukum mengikat dan bertentangan namun tetap tidak diperbolehkan berlaku surut. Akibat hukum dari putusan tersebut terhitung sejak dibacakan dalam persidangan yang terbuka.<sup>78</sup>

Putusan dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara berisi jika Pemohon atau permohonannya yang menjadi syarat tidak terpenuhi, maka amar dalam putusan menerangkan bahwa permohonan tidak bisa diterima, sedangkan jika permohonan beralasan, amar putusan menrangkan permohonan dikabulkan dengan konsekuensi lembaga MK harus menerangkan secara tegas dan jelas bahwa Termohon tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan kewenangan yang menjadi objek sengketa.<sup>79</sup>

Maka lembaga negara yang menjadi termohon tersebut tetap mempunyai kewajiban dalam melaksanakan putusan dengan jangka 7 hari kerja sejak dibacakan dan hal tersebut mengandung makna bahwa putusan MK adalah putusan yang mesti dieksekusi lembaga itu sendiri.<sup>80</sup> Pelaksanaan putusan akan batal demi hukum jika putusan tersebut tidak dijalankan oleh lembaga yang berkaitan. Batal demi hukum tersebut artinya

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 162

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 138

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 139

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 140

<sup>80</sup> *Ibid*

bahwa putusan dibatalkan secara otomatis oleh putusan hakim konstitusi.<sup>81</sup>

Terhadap pembubaran partai politik, yang menjadi pihak pemohon adalah pemerintah.<sup>82</sup> Jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partai politik terkait harus dibubarkan, maka hasil dari putusan tersebut harus disampaikan pada partai politik yang bersangkutan dan pelaksanaan putusan terkait pembatalan pendaftaran partai di pemerintah, yaitu di Kementerian Kehakiman dan HAM yang dimuat dalam Berita Negara.<sup>83</sup>

Perkara sengketa perselisihan hasil Pemilu, pihak pemohon yaitu pasangan calon Presiden dan/atau Wakil, pasangan legislatif dan partai politik yang harus terdaftar di KPU sebagai peserta Pemilihan Umum.<sup>84</sup> Pokok yang menjadi persolan dalam sengketa ini yaitu kesalahan hasil perhitungan suara Pemilu yang dipublikasikan oleh Mahkamah Konstitusi dengan hasil yang benar menurut perhitungan Pemohon.<sup>85</sup> Pengisian jabatan kepala pemerintahan dan anggota perwakilan dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan melalui sistem Pemilihan Umum yang mengandung prinsip saling mengawasi

---

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 141

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 143

<sup>83</sup> *Ibid*

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm. 141

<sup>85</sup> *Ibid*

dan mengimbangi.<sup>86</sup> Jika dalam putusannya, hakim menyatakan bahwa membatalkan hasil suara yang dihitung oleh KPU, maka hakim konstitusi menentukan sendiri hasil penghitungan suara yang betul dan mempunyai arti bahwa seorang hakim konstitusi dapat menentukan sendiri penghitungan suara hasil Pemilihan Umum.<sup>87</sup>

Terhadap pandangan DPR terkait dugaan pengingkaran oleh Presiden atau Wakil, jika hakim konstitusi menetapkan Presiden atau Wakilnya memang secara pasti terbukti melakukan pengingkaran hukum maka MK akan menyatakan membenarkan permohonan atau pendapat DPR.<sup>88</sup> Namun jika tidak terbukti melakukan pengingkaran, maka dalam perintah putusannya menyatakan bahwa permohonan ditolak.<sup>89</sup> Putusan yang telah disampaikan oleh MK tersebut disampaikan ke DPR dan Presiden atau Wakil yang dalam pelaksanaannya diberikan pada DPR untuk melanjutkan usul pemberhentian tersebut kepada MPR dikarenakan MPR yang memiliki kewenangan dalam memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Ida Budhiarti, *Op. Cit*, hlm. 28

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm. 29

<sup>88</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit*, hlm. 259

<sup>89</sup> Harrys Pratama Teguh, *Op. Cit*, hlm. 144

<sup>90</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit*, hlm. 269

Jadi, putusan MK terkait usul pemberhentian Presiden atau Wakilnya bersifat masih belum final.<sup>91</sup>

## **1.5.2. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah**

### **1.5.2.1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah**

Penyelenggaraan Pilkada diatur Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 yaitu Kepala Daerah dipilih dengan demokratis untuk menjadi kepala pemerintahan daerah masing-masing.<sup>92</sup> Pilkada di Indonesia merupakan amanah langsung dari konstitusi khususnya Pasal 18 (4) UUD NRI 1945. Pada 1999 hingga 2002, UUD 1945 mengalami pergantian sejumlah 4 kali yang berakibat berubahnya sistem politik di Indonesia secara signifikan.<sup>93</sup>

Perubahan tersebut dimulai dari Pemilu secara langsung dan disusul dengan Pilkada secara langsung juga yang ketentuannya mengalami perubahan berkali-kali. Pada awalnya, Pilkada diatur di UU No. 32 Th 2004, kemudian dimasukkan dalam UU No. 22 Th 2007. Selanjutnya, pada 2008 pelaksanaan Pilkada diubah lagi kedalam UU No. 12 Th 2008. Terobosan terbesar dari perubahan pengaturan Pemilihan Kepala Daerah yaitu dibolehkannya calon perseorangan sebagai kontestan

---

<sup>91</sup> Harrys Pratama Teguh, Loc. Cit.

<sup>92</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana, 2017, hlm. 42

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 15

Pilkada berdasarkan Putusan MK No. 5/PUU-V-2007.<sup>94</sup> Tidak hanya berhenti disitu, pada 2014 terjadi perdebatan politik di legislatif sehingga menghasilkan Perppu No. 1 Th 2014 hingga pada 2015 dikeluarkannya UU No. 1 Th 2015.<sup>95</sup> Puncak pengaturan Pemilihan Kepala Daerah ini ditandai dengan disahkan dan diundangkannya UU No. 1 Th 2015 pada 18 Maret 2015 serta merupakan simbol berlangsungnya Pilkada langsung dan serentak di Indonesia untuk pertama kalinya.<sup>96</sup>

Pada UUD NRI 1945 sebelumnya sudah dijelaskan bahwa Pilkada dilakukan secara demokratis. Frasa “demokratis” mempunyai arti bahwa pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat. Pilkada langsung merupakan manifestasi dari sudut pandang rakyat. Pilkada langsung adalah perwujudan kedaulatan, kewajiban, dan tugas rakyat untuk menentukan pejabat yang akan mengisi pemerintahan dan mengayomi masyarakat.<sup>97</sup> Mengandung arti bahwa setiap rakyat mempunyai kebebasan dalam menentukan pemimpinnya tanpa campur tangan pihak mana pun. Arah ideal dari penyelenggaraan Pilkada langsung yaitu terpilihnya pemimpin daerah yang dapat

---

<sup>94</sup> Sarjan, Kemal AL Kindi Mulya, dan Siti Chadijah, “Problematika dan Teknis Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi Covid 19”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 3, No. 1 Agustus 2020, hlm. 63

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm. 63

<sup>96</sup> *Ibid*

<sup>97</sup> Parbuntian Sinaga, “Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945”, *Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, hlm. 18

dipepercaya, mempunyai kecakapan, berkarakter dan adab yang baik.<sup>98</sup>

Syarat mutlak dari negara demokrasi yaitu adanya Pemilu.<sup>99</sup> Pemilu dimaknai sebagai sebuah mekanisme yang membagikan rakyat kesempatan agar dapat menunjuk orang-orang yang akan menempati jabatan di bidang politik tertentu, baik di eksekutif atau legislatif.<sup>100</sup> Pada lembaga legislatif, wakil rakyat ada yang menduduki DPR dan DPD, dan ada juga DPRD.<sup>101</sup> Lembaga eksekutif, adalah pasangan presiden dan pasangan kepala daerah.<sup>102</sup> Berkenaan dengan Pilkada (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sesungguhnya diwarnai dengan perdebatan politik antara kepentingan kekuasaan pusat dan daerah, serta apakah Pilkada adalah salah satu bagian dari Pemilu atau pemerintahan daerah.<sup>103</sup>

Ketentuan tersebut memperlihatkan Pilkada bukan termasuk bagian dari Pemilu, dikarenakan tidak terdapat satupun Pasal mengenai bahwa Kepala Daerah dipilih lewat Pemilu.<sup>104</sup> Adapun mksud dari rezim Pemilu yaitu yang ada pada Pasal 22E UUD NRI 1945, sedangkan terkait Pilkada dan

---

<sup>98</sup> Ibid, hlm. 17

<sup>99</sup> Titi Alawiyah dan Kafiani Hannanika, "Implementasi Nilai-Nilai Demokrasi Melalui Pemilihan Umum Pada Pemilih Pemula di Kabupaten Serang", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol 04 No 4 Tahun 2022, hlm. 17

<sup>100</sup> Ibid, hlm. 20

<sup>101</sup> Heru Widodo, *Op. Cit*, hlm. 10

<sup>102</sup> Ibid, hlm. 13

<sup>103</sup> Parbuntian Sinaga, *Op. Cit*, hlm. 18

<sup>104</sup> Ibid, hlm. 19

metode penyelenggaraannya tidak terdapat dalam pengaturan tersebut. Pilkada hanya disebutkan pada Pasal 18 (4) UUD NRI 1945, dan itupun masuk pada Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, Pilkada menjadi bagian dari pemerintahan daerah yang semua otoritasnya diserahkan kepada daerahnya masing-masing. Sampai dengan sekarang, pelaksanaan Pilkada secara langsung telah dilakukan dengan intensif di seluruh wilayah Indonesia.

Dasar hukum Pilkada yaitu UU No. 8 Th 2015 yang selanjutnya disempurnakan menjadi UU No. 10 Th 2016 yang mencabut UU No. 22 Th 2014 tentang Pilkada yang dilaksanakan dengan tidak langsung melalui DPRD.<sup>105</sup> Pada UU No. 10 Th 2016 kemudian diatur mengenai bukan hanya penyelenggaraan Pilkada dengan langsung, namun juga diselenggarakan secara serentak. Makna Pilkada serentak adalah penyelenggaraan Pilkada dan pemilihan anggota legislatif di daerah secara bebarengan (*concurrent*).<sup>106</sup>

#### **1.5.2.2. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia**

Berdasarkan data Kepmendagri 050-145/2022<sup>107</sup>, jumlah daerah administrasi di Indonesia sejumlah 34 provinsi

---

<sup>105</sup> *Ibid*

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 20

<sup>107</sup> Kemendagri Mutakhirkan Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau di Seluruh Indonesia, (2022), diakses dari <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/berita>

dan 514 kabupaten/kota menyelenggarakan Pilkada. Jika dihitung tanpa melibatkan Provinsi Yogyakarta yang tidak mengadakan pemilihan gubernur, maka ada sekitar 548 penyelenggaraan Pilkada setiap 5 tahun sekali. Beban penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah sebanyak itu tentunya membutuhkan pembiayaan yang sangat besar.<sup>108</sup> Berbagai persoalan yang muncul tersebut dianggap sebagai kekurangan sistem Pilkada. Terdapat beberapa pihak yang berpendapat bahwa mekanisme Pilkada tidak harus seluruhnya dipilih oleh rakyat dengan langsung, tetapi bisa dengan menggabungkan dengan dipilih oleh DPRD.<sup>109</sup>

Meskipun demikian, baik pemerintah maupun DPR tetap berpendirian bahwa penyelenggaraan Pilkada di Indonesia tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat.<sup>110</sup> Pemilu serentak (*concurrent elections*) mempunyai makna bahwa mekanisme pemilihan dilakukan dengan melangsungkan pemilihan pada satu waktu yang bebarengan baik legislatif, eksekutif maupun tingkat regional.<sup>111</sup>

---

/detail/kemendagri-mutakhirkan--kode-data-wilayah-administrasi- pemerintahan--dan-pulau-di-seluruh-indonesia/

<sup>108</sup> Azis dan Nyimas Latifah Letty, "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 42 (1), Juni 2016, hlm. 52

<sup>109</sup> Eko Noer Kristiyanto, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia: Studi di Batam", *Jurnal Penelitian Hukum*, DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 17 No. 1, Maret 2017: 48 – 56, 2017, hlm. 50

<sup>110</sup> *Ibid*

<sup>111</sup> *Ibid*

Setelah ditetapkannya UU No. 1 Th 2014, isu Pilkada secara serentak nasional telah menjadi topik pembicaraan yang meluas di media massa.<sup>112</sup> UU No. 1 Th 2015 mengalami beberapa perubahan lagi sebelum diterapkan. Perubahan yang dilakukan mayoritas hal-hal yang bersifat teknis seperti penghapusan prosedur uji publik, peringkasan jangka waktu tahapan Pilkada dan penjadwalan ulang Pilkada serentak.<sup>113</sup> Dinamika perkembangan peraturan Pemilihan Kepala Daerah lebih ditekankan pada aspek efisiensi penyelenggaraan Pilkada serentak. Berdasarkan Pasal 2 dan 3 (1) Perppu No. 1 Th 2014 jo UU No. 1 Th 2015 jo UU No. 8 Th 2015, Pilkada serentak adalah Pilkada langsung yang dilaksanakan serentak seluruh Indonesia untuk memilih pasangan Kepala Daerah dan Wakil tiap 5 tahun sekali.

Terdapat perbedaan penyelenggaraan Pilkada berdasarkan UU No. 8 Th 2015 dengan UU No. 10 Th 2016. Pada UU No. 8 Th 2015, penyelenggaraan Pilkada serentak pada 2027 dilakukan dengan 7 tahapan.<sup>114</sup> Berdasarkan UU No. 10 Th 2016 menyebutkan bahwa tahapan penyelenggaraan Pilkada serentak dilakukan lebih cepat yaitu pada tahun 2024

---

<sup>112</sup> Bilal Dewansyah, "Model Kampanye Deliberatif Dalam Desain Pemilihan Kepala Daerah Serentak : Sebuah Gagasan Perubahan", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 22

<sup>113</sup> *Ibid*

<sup>114</sup> Heru Widodo, *Op. Cit*, hlm. 15

dan melalui 5 tahapan.<sup>115</sup> Tahap pertama, Pilkada serentak pada Desember tahun 2015 dilakukan untuk yang periode jabatannya habis pada 2015 dan Januari-Juni 2016. Tahappkedua, Pilkada Februari 2017 untuk yang Juli hingga Desember 2016 dan oleh berakhir pada 2017. Tahap ketiga, Pilkada dilakukan bulan Juni 2018 untuk yang periode jabatannya habis pada 2018 dan 2019. Tahappkeempat, Pilkada dilakukan September 2020 untuk pemimpin daerah hasil pemungutan suara 2015. Kemudian ditetapkan bahwa tahapan Pilkada serentak selanjutnya diselenggarakan pada November 2024.

Adanya pelaksanaan Pilkada serentak yang dilaksanakan dengan bertahap, tentunya akan ada daerah yang periode jabatannya telah berakhir tetapi belum dilakukan pemungutan suara yang mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan. Pesta demokrasi Pilkada serentak yang diselenggarakan di Indonesia terakhir kali dilaksanakan pada akhir tahun 2020.<sup>116</sup> Kegiatan yang rutin dilakukan selama 5 tahun sekali ini menjadi berbeda dikarenakan pada 2020 diselenggarakan di tengah pandemi COVID-19. Hal tersebut menyebabkan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang seharusnya melibatkan

---

<sup>115</sup> Dian Agung dan Ola Anisa, “Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 160

<sup>116</sup> Putri Hergianasari, “Electoral Distancing : Alternatif Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Ditengah Covid-19 di Indonesia”, *Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Volume 01 No. 1 Agustus 2020, 112 – 121, hlm. 113

banyaknya mobilisasi politik untuk mendapatkan dukungan suara menjadi terhambat.<sup>117</sup>

Jika berpedoman pada Pasal 201 (6) UU No. 10 Th 2016, seharusnya Indonesia mempunyai acara melaksanakan Pilkada di 23 September 2020. Akan tetapi, melalui Perppu No. 2 Th 2020, akhirnya Pemerintah menetapkan untuk mengagendakan kembali Pilkada menjadi 9 Desember 2020.<sup>118</sup> Meskipun dengan berbagai hambatan dan persoalan tersebut, Pilkada 2020 tetap dapat terealisasi dengan baik dan sesuai asas demokrasi dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.<sup>119</sup> Pilkada selanjutnya digelar pada tahun 2024 serentak dan nasional.

### **1.5.3. Tinjauan Umum Jabatan Kepala Daerah**

#### **1.5.3.1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah**

Berdasarkan Pasal 18 (4) UUD NRI 1945, salah satu cara masyarakat menggunakan hak konstitusionalnya adalah melalui Pilkada baik itu tingkat provinsi, kabupaten maupun kota.<sup>120</sup> Adanya pelaksanaan Pilkada, rakyat memberikan mandat kepada wakilnya untuk dapat menjalankan hak demokratisnya yang dituangkan dalam cara-cara tertentu.<sup>121</sup> Legitimasi politik sangat diperlukan bagi Kepala Daerah yang dilihat dari jumlah

---

<sup>117</sup> *Ibid*

<sup>118</sup> *Ibid*

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 194

<sup>120</sup> Muhtar Haboddin, *Op. Cit*, hlm. 11

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm. 72

suara yang diperoleh dan kebijakan yang dibuat bersifat pro rakyat.<sup>122</sup> Pilkada adalah bagian dari pengisian jabatan Kepala Daerah.<sup>123</sup> Sebelum ketentuan Pasal tersebut diamandemen, model pengisian jabatan Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.<sup>124</sup> Namun setelah Pasal 18 UUD NRI 1945 dilakukan perubahan, saat ini pengisian jabatan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis.<sup>125</sup>

Selanjutnya pada Pasal 56 (1) UU No. 32 Th 2004 juga telah menerangkan semua pemimpin daerah dipilih secara langsung dalam satu pasangan. Ketentuan dalam UU tersebut berlaku bagi semua daerah di Indonesia tanpa memandang adanya keberagaman daerah di Indonesia. Artinya setiap daerah di wilayah NKRI melakukan sistem pemilihan secara langsung. Salah satu yang menjadi persoalan yaitu budaya yang berbeda dalam sistem pemilihan noken di Provinsi Papua.<sup>126</sup>

Sistem pemilihan noken tersebut di implementasikan dalam sistem Pemilu nasional.<sup>127</sup> Konsep demokratis dengan macam yang berbeda terjadi perdebatan ketika pasal dibuat

---

<sup>122</sup> *Ibid*, hlm. 165

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>124</sup> *Ibid*

<sup>125</sup> Ryan Afif Dwinanda, Retno Saraswati, dan Lita Tyesta, "Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia", *Diponegoro Law Journal*, Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017, hlm. 17

<sup>126</sup> Muhammad Malikul Lubbi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Noken Di Provinsi Papua Dalam Prinsip Demokrasi Dan Sistem Hukum Nasional," *Dharmasisya*, Vol. 1 No. 2 (Juni 2021), hlm. 905

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm. 909

(*original intent*) tidak dapat diartikan dapat mengakomodir Pemilihan Kepala Daerah di Papua belaka.<sup>128</sup> Seharusnya apapun model variasi Pemilihan Kepala Daerah tetap bisa selaras dengan keadulatan rakyat, yang artinya rakyat memiliki otoritas dalam menetapkan pilihannya sendiri lewat prosedur yang demokratis.<sup>129</sup> Secara jelasnya model pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua) yaitu sebelum amandemen UUD 1945 dan sesudah amandemen UUD 1945.<sup>130</sup>

Sebelum perubahan UUD 1945, berlaku ketentuan UU No. 1 Th 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU No. 1 Th 1945 adalah UU yang mengatur tentang daerah yang berotonomi era kolonial.<sup>131</sup> Namun pada UU No. 1 Th 1945 tidak menyebutkan secara gamblang mengenai asas Pilkada dikarenakan lembaga-lembaga negara masih belum berkembang pada masa ini, maka model pengisian jabatan Kepala Daerahnya dipilih oleh dewan.<sup>132</sup>

Selanjutnya dibentuklah UU No. 22 Th 1948 yang merupakan penyempurnaan dari UU sebelumnya sekaligus sebagai UU pertama yang mengatur secara khusus mengenai

---

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm. 902

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm. 902

<sup>130</sup> Ryan, Retno, dan Lita Tyesta, *Op. Cit*, hlm. 4

<sup>131</sup> *Ibid*

<sup>132</sup> *Ibid*

pemerintahan daerah.<sup>133</sup> UU No. 22 Th 1948 ini masih bersifat sederhana karena 3 tahun setelah kemerdekaan pastinya pemerintah masih belum bisa menciptakan produk hukum yang konkret dan sesuai kebutuhan masyarakat.<sup>134</sup> Namun daripada Undang-Undang sebelumnya, UU No. 22 Th 1948 lebih rinci mengatur tentang pengisian jabatan Kepala Daerah. Pemerintah daerah lewat DPRD kewenangannya hanya terbatas mengusulkan calon karena Kepala Daerah nantinya akan dipilih langsung Pemerintah Pusat berdasarkan rekomendasi calon dari DPRD.<sup>135</sup> DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan pemberhentian Kepala Daerah ke Pemerintah Pusat.

Pada masa UUDS 1950, menumbuhkan banyak perbedaan yang mencolok terkait pengaturan pemerintahan daerah.<sup>136</sup> Jika sebelumnya hanya ada satu ketentuan mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu Pasal 18 UUD 1945, kemudian ditambahkan sebanyak 3 Pasal tentang pemerintahan daerah, yaitu Pasal 131, 132, dan 133.<sup>137</sup> Untuk mengimplementasikan keberlakuan pasal tersebut, dibentuklah aturan pelaksana yaitu UU No. 1 Th 1957 tentang UU Pokok-

---

<sup>133</sup> *Ibid*

<sup>134</sup> Budiyo, "Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, hlm. 140

<sup>135</sup> *Ibid*

<sup>136</sup> Ryan, Retno, dan Lita Tyesta, *Op. Cit*, hlm. 5

<sup>137</sup> *Ibid*

Pokok Pemerintahan Daerah. Pada UU No. 1 Th 1957 disebutkan bahwasanya Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.<sup>138</sup>

Setelah diterbitkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, keberlakuan UU No. 1 Th 1957 digantii dengan Penpres No. 6 Th 1959 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>139</sup> Transisi regulasi mengenai pemerintahan daerah berpindah pada UU No. 18 Th 1965 yang mengatur prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah dipilihholeh DPRD.<sup>140</sup> Masa orde baru terbentuklah UU No.5 Th 1974 di Daerah menjelaskan bahwa bentuk dan susunan pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah juga dipilih oleh DPRD.<sup>141</sup>

Setelah amandemen UUD 1945, berlaku UU No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah momentum sejarah kenegaraan Indonesia terutama mengenai pemerintahan daerah.<sup>142</sup> Model pengisian jabatan Kepala Daerah bukan lagi memiliki sifat sentralistik walaupun masih memakai sistem tidak langsung. Pemilihan Kepala Daerah sudah sesuai dengan prinsip desentralisasi yaitu dipilih oleh DPRD tanpa campur tangan Pemerintah Pusat.<sup>143</sup> Nyatanya UU No. 22 Th 1999

---

<sup>138</sup> *Ibid*, hlm. 6

<sup>139</sup> *Ibid*

<sup>140</sup> *Ibid*, hlm. 7

<sup>141</sup> Budiyo, *Op. Cit*, hlm. 141

<sup>142</sup> *Ibid*, hlm. 142

<sup>143</sup> *Ibid*

mengalami banyak pro dan kontra karena dianggap kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah.<sup>144</sup> Oleh karena itu, ketentuan UU No. 22 Th 1999 diubah dan diganti UU No. 32 Th 2004 yang menerangkan bahwa Pilkada dilaksanakan secara demokratis. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakilnya diisi oleh orang-orang yang terlibat langsung dalam jabatan tersebut.<sup>145</sup>

Pengisian jabatan pada ketentuan UU No. 12 Th 2008 sebenarnya sama seperti UU No. 32 Th 2004.<sup>146</sup> Perbedaan pada UU No. 12 Tahun 2008 diperbolehkan adanya calon tunggal atau individual tanpa partai politik.<sup>147</sup> Berdasarkan evaluasi dari pelaksanaan Pilkada sebelumnya, didapatkan bahwa pembiayaan untuk Pilkada langsung tersebut sangat besar dan membengkak serta berpotensi tinggi terjadi korupsi. Oleh sebab itu, diterbitkan UU No. 22 Th 2014 yang mengubah sistem pengisian jabatan, dari awalnya dipilih langsung diubah lagi menjadi tidak langsung atau yang biasa kita kenal dengan demokrasi perwakilan.<sup>148</sup>

Keberlakuan UU No. 22 Th 2014 mengalami penentangan yang keras dari rakyat sehingga UU No. 22 Th

---

<sup>144</sup> Ryan, Retno, dan Lita Tyesta, *Op. Cit*, hlm. 11

<sup>145</sup> *Ibid*

<sup>146</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>147</sup> *Ibid*

<sup>148</sup> *Ibid*, hlm. 15

2014 akhirnya dicabut dan diganti Perppu No. 1 Th 2014.<sup>149</sup> Ketentuan dalam Perppu No. 1 Th 2014 mengembalikan pola pengisian jabatan Kepala Daerah yaitu bentuk demokrasi langsung.<sup>150</sup> Untuk menyempurnakan Perppu tersebut menjadi UU terbentuklah UU No. 10 Tahun 2016 sebagai dasar atau pedoman penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah sampai dengan sekarang dengan model pengisian jabatan Kepala Daerah diselenggarakan secara demokratis.

#### **1.5.3.2. Masa Jabatan Kepala Daerah**

Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Th 2014 mengatur pemimpin dari pemerintah daerah adalah kepala daerah. Penyebutan kepala dikarenakan pada dirinya melekat tugas untuk memimpin pelaksanaan tugas dan urusan pemerintahan yang menjadi kekuasaan otonom. UU No. 23 Th 2014 sebenarnya tidak menjelaskan secara tegas mengenai pengertian Kepala Daerah itu sendiri. Jika melihat Pasal 1 angka 26 UU No. 23 Th 2014 dapat dipahami Kepala Daerah terdiri dari Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Bentuk perwujudan sosial negara merupakan organisasi yang melakukan perikatan fungsi-fungsi dan fungsi tersebut diartikan sebagai lingkungan kerja yang teratur secara

---

<sup>149</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>150</sup> *Ibid*

keseluruhan serta berkaitan dengan hubungannya dalam negara disebut dengan jabatan.<sup>151</sup> Jabatan berkaitan dengan pangkat dan kedudukan.<sup>152</sup> Pemangku jabatan yaitu suatu jabatan dijalankan oleh seseorang sebagai wakil dalam kedudukannya yang bertindak atas nama jabatan untuk menjalankan fungsi jabatan tertentu.<sup>153</sup> Salah satu pemangku jabatan yaitu para pejabat sebagai orang perseorangan.<sup>154</sup>

Masa jabatan artinya merujuk pada rentang waktu yang dimiliki oleh seseorang untuk dapat menduduki suatu jabatan tertentu. Berdasarkan Pasal 110 (3) UU No. 32 Th 2004 menyebutkan periode jabatan Kepala Daerah dan Wakil selama 5 tahun dihitung sejak pengangkatan. Pasal 60 UU No. 34 Th 2014 kembali ditegaskan bahwa periode jabatan Kepala Daerah 5 tahun dan bisa dilakukan pemilihan lagi dalam untuk sekali lama jabatan. Kepala Daerah melaksanakan kewenangan dan tugasnya sesuai dengan peraturan.<sup>155</sup> Jabatan gubernur bukan hanya sebagai Kepala Daerah provinsi namun juga pengawas dan pembina bagi pemerintahan kabupaten/kota agar dapat menyelaraskan program-program pembangunan yang

---

<sup>151</sup> Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi : Kewenangan dan Jabatan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2017, hlm. 76

<sup>152</sup> *Ibid*, hlm. 75

<sup>153</sup> *Loc. cit.*

<sup>154</sup> *Ibid*, hlm. 78

<sup>155</sup> Anton Hutomo, "Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No 2, 2019, hlm. 167

dicanangkan.<sup>156</sup> Seorang gubernur juga harus melaporkan hasil kegiatan-kegiatan pembangunannya selama tiga kali dalam satu tahun.

Kepala Daerah merupakan pemimpin dalam badan yang menyelenggarakan peraturan atau secara aktualnya pimpinan badan pelaksana kebijakan daerah. Kepala Daerah menjalankan pemerintahannya di daerah masing-masing.<sup>157</sup> Sesuai dengan Pasal 1 angka 1 UU No. 10 Th 2016 menerangkan bahwa Pilkada adalah pelaksana kedaulatan rakyat dengan cara menunjuk pemimpin daerah secara langsung dan demokratis.<sup>158</sup> Tidak ada perbedaan antara mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati, atau Walikota dengan pemilihan Presiden dan wakilnya atau legislatif. Semuanya melalui mekanisme yang sama yaitu dipilih oleh rakyat.

Sesuai dengan Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016, para Kepala Daerah dan wakilnya juga memiliki periode jabatan 5 tahun dan setelah itu dapat dilakukan pemilihan lagi pada sekali periode jabatan yang sama. Penentuan masa jabatan tersebut merupakan suatu pembatasan yang telah dirancang oleh

---

<sup>156</sup> *Ibid*, hlm, 159

<sup>157</sup> Azmi, "Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 04 Nomor 01 Agustus 2019, hlm. 79

<sup>158</sup> *Ibid*, hlm. 80

pembentuk UU.<sup>159</sup> Pembatasan menjadi hal yang sangat krusial terhadap suatu jabatan.<sup>160</sup> Selain pembatasan masa jabatan, UU No. 10 Th 2016 memberikan pembatasan-pembatasan lain untuk para Kepala Daerah dan wakilnya. Pemimpin daerah dan wakilnya dimungkinkan berhenti karena beberapa faktor, seperti atas permintaan sendiri, meninggal dunia, ataupun diberhentikan.<sup>161</sup>

Masa jabatan Presiden dan Wakil diatur pada UUD atau konstitusi, sedangkan Kepala Daerah diatur dalam UU. Masa jabatan Presiden Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menerangkan Presiden dan wakilnya menjabat 5 tahun yang bisa dilakukan pemilihan kembali untuk sekali masa jabatan yang mempunyai arti bahwa masa jabatan Presiden maksimal 2 periode.<sup>162</sup> Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa masa jabatan Kepala Daerah diatur UU No. 23 Th 2004 dan UU No. 10 Th 2016 yang menjabat selama 5 tahun.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Jovita Amanda Suryanto, Helda Kharista Amanda, Hardiyanti Nurul Sakinah, dan Rahajeng Maherdikka, "Rangkap Jabatan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Negara Lainnya Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Kementerian Negara", *Jurnal Education and development*, Vol.9 No.1 Edisi Februari 2021, hlm. 166

<sup>160</sup> *Ibid*

<sup>161</sup> *Ibid*, hlm. 167

<sup>162</sup> I Gede Hartadi dan Henry Arianto, "Polemik Pembatasan Masa Jabatan Untuk Jabatan Publik di Indonesia Terkait dengan Demokrasi dan Pancasila", *Lex Jurnalica*, 17 (2020), hlm. 266

<sup>163</sup> *Ibid*, hlm. 267

#### **1.5.4. Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 18/PUU-XX/2022**

Regulasi mengenai Pilkada serentak di Indonesia diatur pada UU No. 10 Th 2016. Pada penjelasan umum UU tersebut diterangkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dari masing-masing pemimpin pemerintahan daerah. Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016 disebutkan secara tertulis bahwa Kepala Daerah menjabat 5 tahun yang dihitung sejak pengangkatan dan bisa dilakukan pemilihan lagi untuk jabatan sama dalam sekali masa jabatan. Selanjutnya pada Pasal 201 ayat (7) UU No. 10 Th 2016 juga menyebutkan bahwa Kepala Daerah hasil Pilkada 2020 menduduki jabatan hingga 2024. Jika dihitung secara kasar, Kepala Daerah yang dipilih tahun 2020 hanya menjabat kurang dari yang seharusnya yaitu 5 tahun masa jabatan.

Persoalan tersebut mengakibatkan Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara untuk bertindak sebagai Pemohon dalam perkara pengujian UU No. 10 Th 2016 terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam perkara No. 18/PUU-XX/2022.<sup>164</sup> Pokok permohonan yang diajukan yaitu Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 dan periode jabatan bupati dan wakil yang seharusnya 5 tahun, namun dengan berlakunya pasal tersebut dianggap membatasi periode jabatan Bupati dan Wakil Bupati yang tidak lagi 5 tahun dan berbenturan dengan prinsip kepastian hukum khususnya

---

<sup>164</sup> Lihat pada Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022 “yang diajukan oleh...”

Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Kedua pasal tersebut menyebutkan bahwa tiap manusia berhak atas jaminan, pengakuan, kepastian hukum, dan kesempatan dalam hukum dan pemerintahan yang sama.

### **1.5.5. Tinjauan Umum Harmonisasi Hukum**

#### **1.5.5.1. Pengertian Harmonisasi Hukum**

Pengertian harmonisasi dalam KBBI artinya pengharmonisan atau usaha untuk menemukan keselarasan.<sup>165</sup> Secara sederhana jika berbicara terkait harmonisasi hukum merupakan upaya dalam mewujudkan adanya keselarasan, keserasian, kecocokan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam norma hukum yang ada dalam peraturan.<sup>166</sup> Pada konteks ini, harmonisasi hukum dapat dipahami sebagai proses dalam menyesuaikan antara asas yang berlaku dengan sistem hukum untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum.<sup>167</sup>

Harmonisasi hukum digunakan dalam proses pembentukan peraturan agar nantinya dapat mengatasi jika terjadi sesuatu hal yang bertentangan dalam norma pengaturan

---

<sup>165</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diakses dari <https://kbbi.web.id/harmonisasi.html> pada 04 April 2023

<sup>166</sup> Sapto Budoyo, "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume IV, No. 2, Juli 2014, hlm. 607

<sup>167</sup> Fahadil Amin Al Hasan, (2018), Harmonisasi Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah, diakses dari <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi> pada tanggal 9 Januari 2023

sehingga dapat membentuk peraturan yang harmonis.<sup>168</sup> Harmonisasi hukum pada pengertian melahirkan suatu produk hukum sendiri dengan perancangan, penemuan, dan penggalian nilai-nilai hukum pada masyarakat adalah hal yang nasionalis dan idealis, namun tentunya membutuhkan waktu yang tidak singkat dengan biaya yang cukup besar.<sup>169</sup>

Diperlukan langkah dalam harmonisasi hukum dengan cara menjadikannya sebagai acuan yang baik pada bentuk semula (*adoption*), ataupun bentuk yang telah diubah (*adaption*).<sup>170</sup> Harmonisasi khususnya dalam bidang ilmu hukum sangat penting karena berfungsi dalam melaksanakan hubungan-hubungan hukum.<sup>171</sup> Jika terjadi ketidakharmonisan atau ketidakselarasan antara peraturan yang telah dibentuk dengan peraturan yang sudah berlaku sebelumnya maka dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian dalam pelaksanaannya.<sup>172</sup>

Harmonisasi hukum di satu sisi dapat memberikan landasan atau pedoman yang kuat berdasarkan hierarki peraturan, di sisi lain jika dipandang dari segi asas dan sistem hukum diharapkan dapat terwujud kesesuaian antara asas

---

<sup>168</sup> Sapto Budoyo, *Loc. Cit.*

<sup>169</sup> *Ibid*, hlm. 611

<sup>170</sup> *Ibid*

<sup>171</sup> Kornelius Benuf, "Harmonisasi Hukum : Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis terhadap Kematian KPPS Tahun 2019", *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi II, Agustus 2019, hlm. 211

<sup>172</sup> *Ibid*

hukum dan sistem hukum tersebut agar pada implementasinya tidak menimbulkan konflik norma.<sup>173</sup>

#### **1.5.5.2. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan**

Harmonisasi peraturan memiliki makna yang penting dalam hal ketentuan yang menjadi bagian dari sub sistem dari sistem hukum yang ada dalam negara sehingga antar ketentuan perundangan saling berkaitan.<sup>174</sup> Harmonisasi umumnya dilakukan pada saat proses merancang peraturan.

Sistem pembentukan peraturan diatur dalam konstitusi Indonesia yaitu Pasal 5 (1) UUD NRI Th 1945 yang mengatakan Presiden mempunyai hak untuk mengajukan RUU kepada DPR.<sup>175</sup> Pasal 20 (1) UUD NRI 1945 kemudian juga disebutkan bahwa DPR mempunyai kewenangan dalam membentuk UU.<sup>176</sup> Hierarki peraturan menempatkan Pancasila berdasarkan Pembukaan UUD 1945 sebagai landasan dari semua sumber hukum.<sup>177</sup> Materi pada peraturan tidak diperbolehkan memuat esensi yang berbenturan dengan yang lebih tinggi.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> *Ibid*, hlm. 212

<sup>174</sup> Sapto Budoyo, *Op. Cit*, hlm. 612

<sup>175</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 166

<sup>176</sup> *Ibid*, hlm. 167

<sup>177</sup> Sapto Budoyo, *Op. Cit*, hlm. 613

<sup>178</sup> *Ibid*

Adanya ketentuan tersebut berarti berlaku asas *lex superior derogate legi inferiori*, yang artinya bahwa peraturan perundangan lebih tinggi menyampingkan aturan lebih rendah.<sup>179</sup> Contoh penerapan ini yaitu misalnya dalam ketentuan Perpres tidak boleh bersinggungan dengan Pasal yang ada dalam UU sehingga para pembentuk peraturan berkewajiban untuk membentuk peraturan dengan selaras dengan pasal-pasal yang menjadi dasar penyusunan.<sup>180</sup> Hal tersebut dinamakan dengan harmonisasi vertikal.<sup>181</sup> Makna penting dalam harmonisasi vertikal peraturan yaitu peraturan tersebut dapat diujikan (*judicial review*) kepada lembaga kekuasaan kehakiman yaitu MK.<sup>182</sup> Harmonisasi vertikal bertujuan sebagai tindakan preventif guna mencegah terjadinya pengujian undang-undang atau *judicial review*.<sup>183</sup>

Penyusunan peraturan juga harus memperhatikan harmonisasi dengan peraturan yang sederajat yang disebut sebagai harmonisasi horizontal.<sup>184</sup> Harmonisasi horizontal merupakan ketentuan dari asas *lex posterior delogat legi priori*

---

<sup>179</sup> *Ibid*, hlm. 614

<sup>180</sup> *Ibid*

<sup>181</sup> *Ibid*

<sup>182</sup> *Ibid*

<sup>183</sup> Indriati Amarini, "Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum", *Jurnal Kosmik Hukum*, Vol. 17 No. 2 Juni 2017, hlm. 90

<sup>184</sup> *Ibid*, hlm. 87

yang mengandung arti bahwa peraturan yang baru menyampingkan peraturan yang lama.<sup>185</sup>

Harmonisasi horizontal juga berasal dari asas *lex specialist delogat legi generalis* bermakna bahwa peraturannkhusus mengesampingkan peraturan umum.<sup>186</sup> Pada intinya dengan adanya harmonisasi peraturan memiliki andil yang cukup penting untuk memelihara kesesuaian dan mencegah terjadinya ketidakselarasan antar peraturann satu dengan lain sehingga meminimalisir terjadinya ketidakpastian hukum.<sup>187</sup>

## 1.6. Metode Penelitian

### 1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Metode normatif merupakan salah satu prosedur keilmuan guna mendapatkan kebenaran atas dasar logika keilmiah hukum dari segi normatifnya.<sup>188</sup> Penelitian normatif berguna dalam memberikan pendapat hukum ketika terjadi kekaburan, kekosongan hukum, atau konflik pada norma.<sup>189</sup> Titik utama dalam penelitian ini yaitu untuk

---

<sup>185</sup> Sapto Budoyo, *Op. Cit*, hlm. 615

<sup>186</sup> *Ibid*

<sup>187</sup> *Ibid*, hlm. 620

<sup>188</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia Publishing, 2013, hlm. 57

<sup>189</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta : Kencana, 2016, hlm. 12

mencari kesesuaian atau tidaknya regulasi yang ada dan dihubungkan dengan teori hukum yang mendasari.

Penelitian ini memakai pendekatan UU (*statue approach*), teori (*theory approach*), kasus (*case approach*) dan analisis (*analytical approach*). Pendekatan UU (*statue approach*) dilakukan dengan mengkaji setiap UU dan peraturan yang berkaitan dengan tema hukum sedang diteliti.<sup>190</sup> Pendekatan ini tujuan utamanya yaitu menemukan stabilitas dan keselarasan antara satu UU dengan lainnya, antara UU dengan UUD, atau di dalam UU tersebut. UU yang dipakai yaitu UU No. 10 Th 2016.

Pendekatan teori (*theory approach*) dilakukan dengan mengkaji berbagai teori hukum, dalam hal ini penulis menggunakan teori konflik norma dan teori harmonisasi hukum. *Case approach* dengan menganalisis perkara yang berhubungan dengan pembahasan hukum yang sudah diadili dan menjadi putusan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>191</sup> Kajian pokok pendekatan ini yaitu pertimbangan hakim pengadilan sampai dengan penjatuhan putusan. Kasus yang diangkat menjadi isu hukum dalam penelitian ini yaitu perihal pemangkasan masa jabatan Kepala Daerah hasil Pilkada 2020 yang menjabat kurang dari yang seharusnya yaitu selama 5 tahun. Pendekatan analisis (*analytical approach*) dilakukan dengan menganalisis bahan hukum dengan

---

<sup>190</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm. 133

<sup>191</sup> *Ibid*, hlm. 134

mengetahui arti yang terkandung dalam istilah yang dipakai secara konseptual dalam peraturan serta mengetahui implementasinya dalam putusan hukum.<sup>192</sup> Penelitian ini akan menganalisis peraturan terkait masa jabatan Kepala Daerah di Indonesia.

### 1.6.2. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan hukum primer, terdiri atas yurisprudensi, peraturan, atau putusan.<sup>193</sup> Adapun bahan hukum tersebut yaitu :
  - a. UUD NRI 1945;
  - b. UU No. 10 Th 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
  - c. Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022
2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang menjabarkan bahan hukum primer.<sup>194</sup> Terdiri atas :
  - a. RUU
  - b. Buku teks
  - c. Jurnal ilmiah
  - d. Hasil penelitian
3. Bahan hukum tersier, yang menerangkan bahan hukum primer dan sekunder. Terdiri atas:
  - a. Ensiklopedia
  - b. Berita internet

---

<sup>192</sup> Johnny Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 310

<sup>193</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 157

<sup>194</sup> *Ibid*

c. Kamus hukum

### **1.6.3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Penulis memakai cara studi pustaka atau dokumen. Studi dokumen adalah langkah pertama dalam penelitian bidang hukum. Studi pustaka pada penelitian hukum yaitu meliputi bahan hukum primer, sekunder, tersier ataupun non-hukum<sup>195</sup>. Bahan hukum kepastakaan yang didapatkan melalui penelitian kepastakaan yang bersumber dari buku, dokumen resmi, peraturan, publikasi maupun hasil penelitian orang lain.

Studi pustaka yang dilakukan Penulis dijadikan sebuah landasan dan pedoman dalam memperoleh bahan hukum sekunder, terutama mengenai isu hukum pengurangan masa jabatan Kepala Daerah terhadap Putusan No. 18/PUU-XX/2022 pada perkara uji UU No. 10 Th 2016 tentang Pilkada. Bahan primer seperti UU yang berkaitan dengan penelitian ini digunakan sebagai bahan rujukan regulasi untuk mendukung argument. Bahan hukum tersier seperti internet digunakan sebagai bahan tambahan untuk memperkuat tinjauan yuridis dalam penelitian ini.

### **1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum**

Penelitian ini mempergunakan metode *legislative enactments* yaitu melakukan interpretasi terhadap undang-undang ataupun peraturan

---

<sup>195</sup> *Ibid*, hlm. 160

yang berlaku pada saat putusan dibuat dalam proses penemuan hukum.<sup>196</sup> Penelitian hukum didasarkan pada peraturan sesuai dengan bentuk, jenis dan hierarkinya. Peraturan memegang peran utama disamping putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap. Harus dipastikan bahwa peraturan perundangan yang dirujuk yaitu peraturan yang masih berlaku (*still in force*) dan tidak dilakukan perubahan (*amanded*).<sup>197</sup> Pada saat melakukan penelitian hukum atas putusan pengadilan khususnya yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap memiliki fungsi untuk menentukan hukum yang sudah diterapkan (*applicable*), bukan hanya sekedar meneliti aturan hukum yang masih berupa rumusan ketentuan peraturan perundangan yang masih belum diterapkan.

Analisis dilakukan dengan mengkaji secara yuridis Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 pada perkara pengurangan atau pemotongan masa jabatan Kepala Daerah hasil Pilkada 2020. Pada saat putusan ini dibuat, UU yang berlaku saat itu yaitu UU No. 10 Th 2016 sehingga analisis yuridis yang dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang tersebut. Peraturan tersebut masih berlaku dan belum dilakukan perubahan lagi sehingga relevan dengan persolan dalam penelitian ini.

#### 1.6.5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan saat memahami penjelasan dalam penelitian hukum yang berjudul “**HARMONISASI HUKUM**

---

<sup>196</sup> Teguh Prasetyo, *Penelitian Hukum (Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat)*, Bandung : Nusa Media, 2019, hlm. 72

<sup>197</sup> *Ibid*, hlm. 91

**PENGATURAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH HASIL PEMILIHAN TAHUN 2020 (Studi Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022 Terhadap Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 201 Ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota)”** ini maka penulis menguraikan dalam sistematika penulisan sebagai berikut.

*Bab pertama*, sebagai bab pendahuluan berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian. Pendahuluan ini ditulis sebagai pengantar pembaca untuk memahami apa yang ingin disampaikan dan diteliti oleh penulis. Kemudian berisi kajian pustaka dan metode penelitian. Metode penelitian menjadi salah satu syarat yang penting dalam melaksanakan penelitian hukum yang terdiri atas jenis penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan data, metode analisis data dan sistematika penulisan.

*Bab kedua*, membahas rumusan masalah pertama yaitu konflik norma terkait pengaturan masa jabatan kepala daerah hasil pemilihan 2020 dalam hukum positif di Indonesia. Bab ini terbagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama berisi tentang pengaturan masa jabatan Kepala Daerah hasil pemilihan 2020 berdasarkan hukum positif di Indonesia. Sub bab kedua membahas tentang analisis konflik norma masa jabatan Kepala Daerah hasil pemilihan 2020 dalam UUDNRI 1945 dan UU No. 10 Th 2016.