

ANALISIS YURIDIS PENGHITUNGAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM

Tiara Intan Comes¹, Pipi Susanti²

[¹tiaraintancamesi2019@gmail.com](mailto:tiaraintancamesi2019@gmail.com), [²piپی@unib.ac.id](mailto:piپی@unib.ac.id)

Universitas Bengkulu

Abstrak

Penelitian ini menganalisis penghitungan masa jabatan kepala daerah ketika wakil kepala daerah menggantikan akibat berhalangan tetap, serta mengkaji pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terkait hal tersebut. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme penghitungan masa jabatan masih memiliki celah hukum yang berpotensi disalahgunakan, sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa jika wakil kepala daerah menjabat lebih dari separuh masa jabatan tersisa, maka dihitung sebagai satu periode penuh. Kesimpulan ini menegaskan pentingnya amandemen terhadap Pasal 7 UUD 1945 guna memperjelas pengaturan masa jabatan kepala daerah secara konstitusional.

Kata Kunci: Kepala Daerah, Mahkamah Konstitusi, Masa Jabatan.

Abstract

This study analyzes the calculation of the tenure of regional heads when deputy regional heads replace them due to permanent incapacitation, as well as examines the legal considerations in the Constitutional Court's decision on this matter. The research employs a normative juridical approach by analyzing legislation and secondary legal materials. The findings indicate that the tenure calculation mechanism still has legal loopholes that could be misused, prompting the Constitutional Court to rule that if a deputy regional head serves more than half of the remaining term, it shall be counted as a full term. This conclusion underscores the necessity of amending Article 7 of the 1945 Constitution to clarify the constitutional regulation of regional head tenure.

Keywords: Constitutional Court, Tenure, Regional Head.

PENDAHULUAN

Kepala Daerah sebagai pejabat negara memiliki peran yang strategis dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan Masyarakat. Secara garis besar pejabat negara adalah orang yang memegang jabatan penting dalam pemerintahan suatu negara. Menurut PP No.20 Tahun 2022 Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota Lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.¹ Dengan demikian pejabat negara adalah orang yang memiliki jabatan dan diberikan kewenangan oleh negara untuk menganut dan mengelola suatu wilayah baik pusat (ibu kota negara) maupun wilayah di masing-masing daerah. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan.² Setiap negara pasti memiliki pemimpin baik itu raja maupun presiden. Di Indonesia selain pemimpin pusat atau presiden tiap-tiap daerah juga memiliki pemimpin

¹ Presiden republik Indonesia, "PP NO.20 TAHUN 2022," 2022.

² Pipi Susanti, "TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PASAMAN TERHADAP PEMENUHAN HAK-HAK DASAR MASYARAKAT MISKIN DALAM BIDANG PENDIDIKAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG- UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN," 2017.

daerahnya masing-masing yang disebut Kepala Daerah.

Kepala Daerah adalah orang yang memiliki jabatan. Kepala daerah adalah gubernur (provinsi), bupati (kabupaten), atau wali kota (kota) yang memimpin pemerintahan daerah di Indonesia. Mereka bertanggung jawab untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah, seperti menyusun dan menetapkan peraturan daerah, mengelola keuangan daerah, dan mengembangkan wilayahnya. Kepala Daerah memimpin suatu daerah atau wilayah hanya dalam periode tertentu yang artinya tidak selamanya. Pada Ketentuannya masa jabatan Kepala Daerah telah diatur dalam Undang-Undang, pada praktiknya menimbulkan kondisi dimana kepala daerah yang sama dipilih kembali secara terus menerus, tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi (konstitusionalisme).³ Kepemimpinan kepala daerah yang terus menerus ini selain menghambat regenerasi kepemimpinan juga berpotensi untuk disalahgunakan. Hal ini sesuai dengan pendapat HRT. Sri Soemantri bahwa kekuasaan mempunyai kecenderungan disalahgunakan apabila kekuasaan tersebut melekat pada jabatan.⁴

Masa jabatan merupakan materi muatan dalam konstitusi dan proses perubahan pengaturannya juga dilakukan melalui mekanisme amandemen konstitusi, maka dengan ini dapat terlihat keterkaitan antara pengaturan masa jabatan dengan konstitusi-konstitusi. Sehingga dengan merujuk pada konstitusi yang berlaku pada masa tersebut dapat dilihat konstitusionalitas suatu ketentuan, yakni ada atau tidak pengaturan tersebut dalam konstitusi dan kesesuaian praktik ketatanegaraan dengan pengaturan dalam konstitusi.⁵ Apabila tidak diatur secara tegas dan eksplisit dalam konstitusi, maka akan menimbulkan celah untuk oknum politisi melanggar kekuasaannya secara terus-menerus. Oleh karena itu diperlukan amandemen terhadap Pasal 7 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk mencegah hal-hal negatif dari Sejarah akan terulang pada masa akan datang.⁶

Pada Maret 2024 lalu, lahir Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XXII/2024 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal tersebut sejalan dengan tugas MK sebagai negative legislator. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) mulai dari Gubernur, Bupati, dan Walikota dijamin dalam konstitusi pada Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwasanya Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis. Untuk itu dilaksanakannya pilkada dapat dikatakan sebagai prinsip demokrasi yang berpijak kepada rakyat sebagai pilar utama organ dalam berdemokrasi.⁷

Penelitian ini dilatarbelakangi dengan terjadinya multitafsir atas masa perodesasi Kepala Daerah yang mana dinyatakan pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 pada Pasal 162 ayat (1) dan (2) yakni selama 5 tahun lalu terdapat persoalan dimana terdapat keadaan yang memaksa seorang kepala daerah tidak dapat menjalankan penuh selama 5 tahun karena suatu halangan tetap, Persoalan ini penting tentunya untuk mendapatkan

³ Jimly Asshiddique, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, jakarta: sinar grafik, 2006, hal 112.

⁴ Sri Soemantri, *Prosedur Dansistem Perubahan Konstitusi (Amandemen) Dalam Praktek Ketatanegaraan Republik Indonesia*, 1993.

⁵ Qonita Dina Latansa, "Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia," *Jurist-Diction* 2, no. 2 (2019): 595, <https://doi.org/10.20473/jd.v2i2.14254>.

⁶ Hendra, "Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen Uud 1945," *Jurnal Wacana Politik* 1, no. 1 (2016): 9–21, <https://doi.org/10.24198/jwp.v1i1.10544>.

⁷ Noor Siddiq and Zainal Abidin, "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Gubernur Dan Wakil Gubernur Oleh Komisi Independen Pemilihan Aceh," no. 3 (2022): 19–20.

kepastian hukum guna memperjelas norma hukum yang mengatur masa jabatan yang dapat menimbulkan ketidakpastian terhadap masa jabatan kepala daerah.

Sejak terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/PUU-XXI/2023 uji materi terhadap Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tersebut, terdapat sebuah kalimat menyebutkan, bahwa dimaksudkan dengan masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih, adalah sama dan tidak membedakan “masa jabatan yang telah dijalani” tersebut, baik yang menjabat secara definitif maupun penjabat sementara. Kepala Daerah dikatakan sebagai Pejabat definitif dimulai sejak dilantik, berpegang pada putusan tersebut, namun demikian terhadap makna satu periode masa jabatan yang dihitung dengan 2,5 tahun atau lebih dari sisa masa jabatan yang belum dijalankan berdasarkan waktu pelaksanaan pelantikan. Lantas penghitungan satu periode minimal dijalankan selama 2 tahun 6 bulan ini mulai terhitung sejak Kepala Daerah ditunjuk, diberikan Surat Keterangan, atau pada saat Pelantikan.

Putusan Peradilan yang dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi, putusan hakim bagi pihak yang bersengketa mengharapkan adanya kepastian hukum dan keadilan dalam perkara yang mereka hadapi. Putusan hakim seringkali diibaratkan dengan “putusan Tuhan” (*judicium dei*).⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan pada tingkat pertama dan terakhir. Artinya, Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya lembaga yang memeriksa dan memutus perkara konstitusional yang menjadi kewenangannya, dan terhadap putusannya tidak tersedia upaya hukum lanjutan seperti banding, kasasi, atau peninjauan kembali sebagaimana berlaku di peradilan umum atau Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Konstitusi juga bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Sifat final berarti putusan tersebut langsung berlaku dan tidak dapat diganggu gugat sejak dibacakan dalam persidangan terbuka. Sedangkan sifat mengikat menunjukkan bahwa semua pihak, baik individu, lembaga negara, maupun instansi pemerintah, wajib mematuhi dan melaksanakan isi putusan tersebut. Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap secara langsung dan menjadi rujukan dalam praktik ketatanegaraan. Tidak ada lembaga lain yang berwenang membatalkan atau mengubah isi putusan Mahkamah Konstitusi, termasuk Mahkamah Agung. Hal ini menegaskan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi dan pelindung hak-hak konstitusional warga negara.

METODE

Penelitian yang digunakan untuk meneliti dan mengkaji permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Yuridis Normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁹ Dalam penelitian ini penulis menggunakan peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk melakukan penelitian dan penulis tidak melakukan penelitian lapangan.

⁸ T Michael, “Pengaruh Tuhan Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial,” *Mimbar Keadilan*, 2014, 103–10, https://www.academia.edu/download/51056524/naskah_hermeneutika_5.pdf.

⁹ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (PT Kharisma Putra Utama, 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. PENGATURAN PENGHITUNGAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH DALAM HAL TERJADINYA WAKIL KEPALA DAERAH MENGGANTIKAN KEPALA DAERAH KARENA BERHALANGAN SECARA TETAP MENURUT UNDANG-UNDANG

Jabatan adalah posisi tetap dalam pemerintahan yang dibentuk untuk memenuhi kepentingan negara dengan kriteria dan syarat tertentu. Sifatnya yang berkelanjutan memastikan stabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai subyek hukum, jabatan tidak hanya merupakan posisi, tetapi juga pemberi hak dan kewajiban bagi aparatur negara. Dari jabatan tersebut lahir wewenang bagi organ administrasi negara untuk menjalankan tugas pemerintahan dan membuat kebijakan yang memiliki akibat hukum. Sebaliknya, individu tanpa jabatan resmi tidak memiliki dasar hukum untuk bertindak dalam pemerintahan, menegaskan bahwa jabatan dan wewenang adalah unsur esensial dalam pelaksanaan tugas pemerintahan yang sah.¹⁰

Masa jabatan kepala daerah berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.¹¹ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dalam situasi tertentu, seorang kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun wali kota, dapat digantikan oleh wakil kepala daerah. Situasi ini terjadi jika kepala daerah berhalangan tetap, misalnya meninggal dunia atau mengalami kondisi yang membuatnya tidak dapat melanjutkan tugas hingga akhir masa jabatan. Dalam hal kepala daerah berhalangan tetap, wakil kepala daerah diberi wewenang untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab kepala daerah hingga dilakukan pengisian jabatan definitif. Jika kekosongan terjadi di tengah masa jabatan, wakil kepala daerah secara otomatis mengambil alih semua tugas dan wewenang kepala daerah. Proses pengalihan ini dirancang untuk menjaga keberlangsungan pemerintahan daerah tanpa mengganggu jalannya pelayanan publik. Selain itu, ketentuan ini juga bertujuan untuk menjamin bahwa tidak ada kekosongan kepemimpinan di pemerintahan daerah, mengingat jabatan kepala daerah memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dan implementasi kebijakan-kebijakan strategis di tingkat lokal.

Undang-Undang Pilkada mengatur bahwa masa jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah dihitung berdasarkan periode waktu pengabdian sebagai kepala daerah baru. Apabila penggantian tersebut berlangsung selama lebih dari setengah masa jabatan yang tersisa, maka hal ini dihitung sebagai satu periode penuh, yang relevan dalam aturan pembatasan masa jabatan dua periode bagi kepala daerah. Ketentuan ini juga berfungsi untuk mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan serta menjamin adanya regenerasi kepemimpinan di tingkat daerah, sekaligus mendukung stabilitas politik dan administrasi dalam pemerintahan daerah. Wewenang dan kekuasaan saling berkaitan erat dan memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan sistem pemerintahan negara. Wewenang dapat dipahami sebagai hak atau kekuasaan yang sah diberikan oleh hukum kepada lembaga atau pejabat tertentu untuk mengambil keputusan atau tindakan tertentu dalam menjalankan fungsinya. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal.¹² Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut teori sumber kewenangan, kewenangan yang diberikan kepada wakil kepala daerah tidak mengalami perubahan atau perhitungan ulang, melainkan dilanjutkan

¹⁰ Logeman, *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht (Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif)*, 1975.

¹¹ j kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, sinar grafika, 2010, hal 4.

¹² Rusadi Kantaprawira, "Hukum Dan Kekuasaan," 1998, 37–38.

berdasarkan kewenangan yang ada pada kepala daerah sebelumnya. Ini berarti, meskipun ada pergantian posisi kepala daerah, wakil yang menggantikannya tetap berpegang pada kewenangan yang diamanahkan dalam kerangka hukum yang ada, menjaga kesinambungan pemerintahan. Dalam hal ini, proses penggantian kepala daerah oleh wakilnya dapat dijadikan sebagai instrumen yang menghindari ketidakpastian hukum dan memastikan bahwa pemerintahan daerah dapat terus berjalan tanpa hambatan. Selain itu, hal ini juga memastikan bahwa wakil kepala daerah yang menggantikan tetap berada dalam koridor mandat konstitusional yang telah diberikan oleh rakyat kepada kepala daerah sebelumnya, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dan tetap menjamin akuntabilitas serta legitimasi pemerintahan.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 8 Tahun 2024 mengatur berbagai aspek teknis dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, termasuk ketentuan yang berkaitan dengan penghitungan masa jabatan kepala daerah. Dalam konteks penggantian kepala daerah oleh wakil kepala daerah karena berhalangan tetap PKPU 8/2024 merujuk pada prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.¹³ Prinsip ini menuntut agar masa jabatan kepala daerah dihitung secara jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Dalam hal wakil kepala daerah menggantikan posisi kepala daerah, ketentuan ini bertujuan untuk memastikan tidak adanya kekosongan hukum dalam penghitungan masa jabatan. PKPU 8/2024 juga mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang relevan, khususnya yang memberikan tafsir mengenai masa jabatan kepala daerah. Misalnya, di Peraturan lama telah ditegaskan bahwa masa jabatan kepala daerah yang digantikan oleh wakilnya tetap dihitung sebagai satu periode penuh, sesuai dengan norma yang tercantum dalam Pasal 162 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.¹⁴ Sebagai bagian dari hukum administrasi negara, PKPU ini memastikan bahwa kepala daerah yang menggantikan karena berhalangan tetap melaksanakan tugasnya sesuai dengan sisa periode yang ada. Hal ini juga mencerminkan prinsip akuntabilitas, di mana pejabat publik tetap bertanggung jawab menjalankan mandat rakyat hingga masa jabatan berakhir.

PKPU 8/2024 juga mengacu pada ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014, yang mengatur tata cara pengisian jabatan kepala daerah yang lowong. Undang-undang ini memberikan pedoman agar tidak terjadi kekosongan jabatan yang dapat mengganggu stabilitas pemerintahan daerah. PKPU ini menetapkan prosedur teknis yang mengatur penghitungan masa jabatan dalam situasi penggantian tersebut. Pertimbangan ini didasarkan pada kebutuhan untuk memastikan proses administratif berjalan lancar, serta meminimalkan konflik hukum dan politik yang dapat muncul akibat perbedaan penafsiran terhadap masa jabatan kepala daerah. Sebagai tambahan, MK memiliki peran signifikan dalam memberikan kepastian hukum terkait masa jabatan kepala daerah. Putusan MK sering kali menjadi rujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang kompleks, termasuk dalam hal penggantian kepala daerah oleh wakilnya. Dengan demikian, PKPU 8/2024 sejatinya mengimplementasikan prinsip-prinsip yang telah ditegaskan dalam putusan MK tersebut.

¹³ Komisi Pemilihan Umum, “Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 Tentang Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota,” *Jdih.Kpu.Go.Id*, 2024, https://jdih.kpu.go.id/data/data_pkpu/2024pkpu008.pdf.

¹⁴ Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi U,” 2016, 1–90, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

2. PERTIMBANGAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PENGHITUNGAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH DALAM HAL TERJADINYA WAKIL KEPALA DAERAH MENGGANTIKAN KEPALA DAERAH KARENA BERHALANGAN SECARA TETAP

Permohonan uji konstitusional ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait penghitungan masa jabatan kepala daerah yang digantikan oleh wakilnya akibat berhalangan tetap bermula dari ketidakpastian hukum mengenai bagaimana masa jabatan tersebut harus dihitung. Ketidakjelasan ini terutama muncul dalam kasus di mana kepala daerah tidak dapat melanjutkan tugasnya karena alasan seperti sakit atau meninggal dunia, sehingga posisinya digantikan oleh wakil kepala daerah.

Permasalahan utama dalam penghitungan masa jabatan ini berkaitan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menetapkan bahwa kepala daerah hanya dapat menjabat selama dua periode berturut-turut. Jika wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, masih ada perbedaan tafsir mengenai apakah masa jabatan pengganti tersebut dihitung dalam batas dua periode atau tidak.¹⁵

Beberapa kepala daerah yang mengalami kondisi ini mengajukan permohonan ke MK untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai penghitungan masa jabatan tersebut. Pemohon berargumen bahwa wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah seharusnya tidak dianggap menjalani satu periode penuh karena ia tidak dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, masa jabatannya seharusnya tidak dihitung dalam batas maksimal dua periode sebagaimana diatur dalam UU Pilkada. Putusan MK dalam perkara ini sangat krusial karena akan menentukan bagaimana masa jabatan kepala daerah yang digantikan harus dihitung. Keputusan tersebut akan berpengaruh pada keberlanjutan pemerintahan daerah serta memberikan kepastian hukum bagi kepala daerah dan wakilnya dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, putusan ini juga akan memastikan penerapan yang adil terhadap aturan mengenai batasan dua periode dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 sendiri merupakan dasar hukum utama yang mengatur pelaksanaan Pilkada, termasuk ketentuan mengenai masa jabatan kepala daerah yang ditetapkan selama lima tahun dengan maksimal dua periode. Sementara itu, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur prinsip otonomi daerah serta mekanisme pemberhentian dan penggantian kepala daerah yang berhalangan tetap. Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 menegaskan bahwa kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dan dapat menjabat selama dua periode berturut-turut, tetapi tidak secara tegas mengatur apakah masa jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah berhalangan tetap harus dihitung dalam batas tersebut. Sementara itu, Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014 mengatur tentang pemberhentian kepala daerah yang berhalangan tetap dan pengangkatan wakil kepala daerah sebagai penggantinya, tetapi juga tidak memberikan kejelasan mengenai bagaimana masa jabatan tersebut dihitung. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji pasal yang mengatur mengenai masa jabatan kepala daerah, terutama dalam hal terjadinya penggantian kepala daerah yang disebabkan oleh berhalangan tetap. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi dihadapkan pada tugas untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum mengenai apakah masa jabatan kepala daerah yang digantikan oleh wakilnya seharusnya dihitung ulang atau dilanjutkan, terutama untuk memastikan bahwa prinsip demokrasi dan asas keadilan tidak terabaikan. Keputusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat penting untuk menjaga integritas proses pemilihan kepala daerah, serta untuk memastikan bahwa setiap calon kepala daerah yang

¹⁵ Wahyu Hindiawati, S H., M S Prof. Dr. Sudarsono, and S H., M Hum Dr. Iwan Permadi, "Reformulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016" 04, no. 02 (2019): 59–69, <http://repository.ub.ac.id/id/eprint/195438/>.

maju dalam pemilihan memenuhi syarat-syarat yang berlaku secara sah dan adil.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 129/PUU-XXII/2024 Tentang Masa Jabatan Kepala Daerah para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 10 September 2024 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 12 September 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 126/PUU/PAN.MK/AP3/09/2024 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada tanggal 19 September 2024 dengan Nomor 129/PUU-XXII/2024, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 27 September 2024 dan diterima Mahkamah pada tanggal 30 September 2024 yang mana Pasal 162 ayat 1 dan ayat 2 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah kehilangan basis konstitusionalnya sepanjang tidak adanya ketentuan mengenai penghitungan masa jabatan baik bagi pejabat gubernur, bupati, maupun wali kota sementara, dalam hal ini Pasal 162 ayat 2 hanya menegaskan masa jabatan gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota serta cara menghitung masa jabatan yang dimulai sejak tanggal pelantikan.¹⁶ Namun, pasal yang dimohonkan pengujian tidak mengatur kapan penghitungan masa jabatan dimulai untuk pejabat gubernur, bupati, dan wali kota sementara, padahal Mahkamah Konstitusi tidak membedakan antara pejabat definitif dan pejabat sementara.

Dari permohonan dalam seluruh uraian pertimbangan hukum pemohon Mahkamah berpendapat dalil-dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas bersyarat Pasal 162 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016, telah ternyata memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945, bukan sebagaimana didalilkan para Pemohon. Dengan demikian, menurut Mahkamah dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Kepastian hukum dalam penghitungan masa jabatan kepala daerah memiliki peran yang sangat penting, terutama untuk mencegah terjadinya ketidakpastian yang dapat timbul ketika terjadi penggantian kepala daerah oleh wakilnya karena berhalangan tetap. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, setiap keputusan terkait dengan jabatan kepala daerah harus mengutamakan prinsip keadilan. Hal ini bertujuan agar penggantian kepala daerah yang tidak dapat menjalankan tugasnya tidak merugikan hak-hak pemilih yang telah memberikan mandat kepada kepala daerah terpilih. Tanpa kepastian hukum yang jelas, dapat terjadi ketidakadilan yang mencederai asas-asas demokrasi dan hak-hak politik masyarakat. Pertimbangan Hukum yang mana dalam hal ini pemohon telah menguraikan secara jelas kualifikasinya sebagai perseorang warga negara Indonesia. Kualifikasi itu sudah diatur melalui Pasal 51 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu; a). perorangan warga negara Indonesia”. Kerugian yang dialami oleh pemohon adalah kerugian konstitusional yang mana posisi pemohon dikarenakan terdapat suatu kondisi dimana seorang kepala daerah yang sudah menjabat dua periode namun masih dapat mencalonkan kembali sebagai calon kepala daerah ,dikarenakan tidak adanya kepastian hukum tentang penghitungan masa jabatan yang diatur oleh undang-undang. Secara peruntukan, masa jabatan kepala daerah hanya dibatasi dua periode ketentuan ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 162 ayat 1 yang menyatakan “Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.”

Pemohon mencantumkan dalam pokok permohonan mengenai permasalahan masa jabatan kepala daerah yang tidak sesuai dengan aturan yang ada dengan semestinya, di

¹⁶ Mahkamah Konstitusi, “Putusan MK” 15, no. 1 (2024): 37–48.

dalam pertimbangan hakim terhadap masa jabatan kepala daerah mengenai fakta-fakta yang telah disampaikan, termasuk terkait periodisasi kepala daerah “..... ini penting juga untuk ditambahkan dalam permohonan. Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, seperti Putusan Nomor 22 Tahun 2009, 67 Tahun 2020, dan 3 Tahun 2023, menegaskan bahwa seorang kepala daerah yang menjabat lebih dari setengah masa jabatan telah dianggap menjabat satu kali masa jabatan. Namun, dalam praktiknya, banyak pejabat kepala daerah yang tidak dilantik, sehingga periodisasi mereka melampaui setengah masa jabatan. Ini adalah fakta yang harus diuraikan lebih lanjut dan diuji dengan dasar yang jelas.”

Berdasarkan putusan MK Nomor 129/PUU-XXII/2024. Terhadap Masa Jabatan Kepala daerah Salah satu bentuk pelaksanaan dari konsep demokrasi yaitu diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak nasional. Secara sederhana, istilah demokrasi didefinisikan sebagai kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan juga untuk rakyat. Ketentuan UU No. 10 Th 2016 Pasal 162 (1) dan (2) sudah dinyatakan secara tertulis bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota memiliki jabatan selama 5 tahun. Adanya norma yang tidak harmonis antara Pasal 201 (7) UU No 10 Th 2016 dengan 162 (1) dan (2) UU No 10 Th 2016 mengakibatkan adanya konflik hukum terkait tumpang tindih dari suatu norma khususnya yang memuat pengaturan tentang masa jabatan Kepala Daerah. Hal tersebut juga bertentangan/berbenturan dengan Pasal 28D (3) UUD NKRI 1945 bahwa tiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi secara aktif di pemerintahan. Berdasarkan persoalan penghitungan masa jabatan kepala daerah ini, maka sesuai dengan Teori kepastian hukum yang menekankan pentingnya aturan hukum yang jelas dan dapat diprediksi dalam penerapannya, agar setiap pihak yang terlibat (baik itu warga negara maupun penyelenggara negara) dapat memahami hak dan kewajibannya secara tegas. Kepastian hukum ini sangat penting dalam menjamin stabilitas dan keberlanjutan sistem hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 129/PUU/2024 menegaskan cara penghitungan masa jabatan kepala daerah berdasarkan Pasal 162 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menyatakan bahwa frasa "memegang jabatan selama 5 (lima) tahun" merujuk pada kepala daerah terpilih melalui pemilihan umum, bukan bagi penjabat sementara atau pelaksana tugas yang menggantikan kepala daerah definitif di tengah masa jabatan. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 129/PUU/2024 memberikan dampak signifikan terhadap praktik penghitungan masa jabatan kepala daerah, terutama dalam situasi di mana terjadi pergantian kepala daerah akibat berhalangan tetap. Putusan MK No. 129/PUU/2024 memberikan kepastian hukum terkait penghitungan masa jabatan kepala daerah dalam konteks pergantian karena berhalangan tetap. Pertimbangan Mahkamah yang menekankan bahwa masa jabatan lima tahun hanya berlaku bagi kepala daerah definitif, dan bukan untuk penjabat sementara, membantu mengeliminasi ambiguitas norma. Dengan demikian, putusan ini mendukung keadilan dan konsistensi dalam pengelolaan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip negara hukum.

SIMPULAN

Kepala daerah merupakan individu yang secara hukum diberi wewenang dan tanggung jawab untuk memimpin jalannya pemerintahan di suatu wilayah administratif tertentu, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kepala daerah memiliki peran strategis dalam menjalankan fungsi eksekutif di daerah dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Salah satu aspek penting dalam pengaturan kepala daerah adalah mengenai masa jabatan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Dalam undang-undang tersebut, ditegaskan bahwa masa jabatan kepala daerah adalah selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Namun, dalam praktiknya, terdapat kekosongan norma atau ketidakjelasan pengaturan terkait bagaimana seharusnya menghitung masa jabatan apabila wakil kepala daerah naik menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap di tengah masa jabatan. Ketidakjelasan ini sempat menimbulkan multitafsir, baik di kalangan masyarakat maupun penyelenggara pemilihan umum, serta membuka celah hukum yang dapat dimanfaatkan secara strategis oleh aktor politik tertentu. Dalam situasi semacam ini, seorang pejabat yang semula menjabat sebagai wakil kepala daerah bisa saja menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, kemudian mencalonkan diri kembali untuk dua periode penuh sebagai kepala daerah. Secara substansi, hal ini memungkinkan seseorang untuk memegang jabatan kepala daerah selama lebih dari dua periode, yang bertentangan dengan prinsip pembatasan masa jabatan dalam rangka menjaga sirkulasi kekuasaan, mendorong regenerasi kepemimpinan, serta mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan.

Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui putusan terbarunya memberikan penegasan penting. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa apabila wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah karena berhalangan tetap dan menjalani lebih dari setengah sisa masa jabatan—yakni lebih dari dua tahun enam bulan—maka masa jabatan tersebut dihitung sebagai satu periode penuh. Sebaliknya, jika waktu menjabat sebagai kepala daerah kurang dari setengah sisa masa jabatan, maka tidak dianggap sebagai satu periode. Putusan ini memberikan kejelasan hukum yang sangat dibutuhkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sistem pemilu. Pengaturan ini kemudian secara normatif diakomodasi dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 8 Tahun 2024, sehingga memperkuat kepastian hukum dan menutup celah yang sebelumnya dapat dimanfaatkan untuk memperpanjang masa kekuasaan secara tidak wajar.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddique, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. sinar grafik, 2006.
- Hendra. “Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen Uud 1945.” *Jurnal Wacana Politik* 1, no. 1 (2016): 9–21. <https://doi.org/10.24198/jwp.v1i1.10544>.
- Hindiawati, Wahyu, S H., M S Prof. Dr. Sudarsono, and S H., M Hum Dr. Iwan Permadi,. “Reformulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016” 04, no. 02 (2019): 59–69. <http://repository.ub.ac.id/id/eprint/195438/>.
- Indonesia, Presiden republik. “PP NO.20 TAHUN 2022,” 2022.
- j kaloh. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. sinar grafika, 2010.
- Kantaprawira, Rusadi. “Hukum Dan Kekuasaan,” 1998, 37–38.
- Komisi Pemilihan Umum. “Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 Tentang Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota.” *Jdih.Kpu.Go.Id*, 2024. https://jdih.kpu.go.id/data/data_pkpu/2024pkpu008.pdf.
- Konstitusi, Mahkamah. “Putusan MK” 15, no. 1 (2024): 37–48.
- Latansa, Qonita Dina. “Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia.” *Jurist-Diction* 2, no. 2 (2019): 595. <https://doi.org/10.20473/jd.v2i2.14254>.
- Logeman. *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht (Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif)*, 1975.
- Marzuki, Mahmud. *Penelitian Hukum*. PT Kharisma Putra Utama, 2017.
- Michael, T. “Pengaruh Tuhan Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.” *Mimbar Keadilan*, 2014, 103–10. https://www.academia.edu/download/51056524/naskah_hermeneutika_5.pdf.
- Presiden Republik Indonesia. “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi U,” 2016, 1–90. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

- Siddiq, Noor, and Zainal Abidin. "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Gubernur Dan Wakil Gubernur Oleh Komisi Independen Pemilihan Aceh," no. 3 (2022): 19–20.
- Soemantri, Sri. *Prosedur Dansistem Perubahan Konstitusi (Amandemen) Dalam Praktek Ketatanegaraan Republik Indonesia*, 1993.
- Susanti, Papi. "TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PASAMAN TERHADAP PEMENUHAN HAK-HAK DASAR MASYARAKAT MISKIN DALAM BIDANG PENDIDIKAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG- UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN," 2017