

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan yang efektif dan stabil merupakan salah satu kunci utama dalam mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*) di Indonesia. Sebagai salah satu bagian dari pemerintahan, peran kepala daerah dalam menentukan arah dan kebijakan suatu daerah cukup krusial. Menurut J. Kaloh proses pemerintahan di daerah ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan itu, dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan dari kemampuan, kompetensi dan kapabilitas dari kepala daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya.¹

Dalam menjalankan suatu Pemerintahan tentu sangat bergantung dengan asas kepastian hukum pada peraturan yang mengatur tentang masa jabatan Kepala Daerah, baik itu secara Definitif maupun Sementara. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum.² Dengan demikian artinya bahwa disetiap aspek yang mengatur tentang

¹ Sutan Rais Aminullah Nasution, Agusmidah, and Amsali Syahputa Sembiring, “Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara,” *Mahadi: Indonesia Journal of Law* 1, no. 1 (2022): h. 140

² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012, h. 45

berjalannya suatu Pemerintahan khususnya Pemerintah Daerah harus menerapkan asas kepastian hukum tersebut. Menurut Van Apeldoorn, “kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret”. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.³

Undang undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Kepala Daerah (pilkada) telah mengatur tentang masa jabatan Kepala Daerah definitif, namun tidak secara spesifik menjelaskan tentang masa jabatan Kepala Daerah yang diisi oleh Pejabat sementara. Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada mengatur bahwa calon Kepala Daerah tidak boleh pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, atau wali kota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Ketentuan ini bertujuan menjaga regenerasi kepemimpinan serta mencegah terjadinya monopoli kekuasaan. Namun, ketentuan ini memunculkan persoalan ketika masa jabatan petahana tidak dijalankan sepenuhnya karena digantikan oleh pejabat sementara, seperti Penjabat (Pj.), Pelaksana Tugas (Plt.), atau Pelaksana Harian (Plh.).

³ Siti Halilah and Fakhrurrahman Arif, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli,” *Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. Desember (2021): h. 56–65, <http://www.ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/view/334/275>.

Pelaksana Harian (Plh) adalah pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas rutin sehari-hari dari pejabat definitif yang sedang berhalangan sementara, misalnya karena cuti, sakit, atau perjalanan dinas. Dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 14 ayat (6) PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (jo. PP 17/2020). Plh hanya berwenang menjalankan pekerjaan rutin, tanpa dapat mengambil keputusan strategis.

Pelaksana Tugas (Plt) merupakan pejabat yang melaksanakan tugas jabatan pimpinan tinggi, administrator, atau pengawas yang lowong karena pejabat definitif berhalangan tetap atau diberhentikan. Hal ini diatur dalam Pasal 14 ayat (7) PP Nomor 11 Tahun 2017 (jo. PP 17/2020). Berbeda dengan Plh, Plt diberi kewenangan lebih luas untuk mengisi kekosongan jabatan, namun tetap tidak diperkenankan mengambil keputusan atau kebijakan yang bersifat strategis, seperti mutasi, promosi, atau pengalihan pegawai.

Adapun Penjabat (Pj) adalah pejabat yang ditunjuk oleh Presiden untuk mengisi jabatan gubernur atau oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengisi jabatan bupati/wali kota yang lowong karena kepala daerah telah berakhir masa jabatannya. Pengaturannya terdapat dalam Pasal 201 ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan dipertegas dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Berbeda dengan

Plh dan Plt, seorang Pj memiliki kewenangan penuh sebagaimana kepala daerah definitif, namun sifatnya sementara sampai kepala daerah hasil pemilihan dilantik.

Kemudian beberapa faktor yang menyangkut tentang penghitungan masa jabatan yang dimaksud. Misalnya pada perkara yang diajukan ke mahkamah konstitusi yang pada putusannya nomor 129/PUU-XXII/2024, dimana secara singkatnya perkara ini membahas tentang penghitungan masa jabatan calon kepala daerah yang pernah menjabat sebagai Plt dan definitif sehingga diduga telah menjabat selama dua periode dalam jabatan yang sama. Salah satu contohnya yaitu calon kepala daerah provinsi Bengkulu, Pada periode 2016–2021, Ridwan Mukti dan Rohidin Mersyah dilantik sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Bengkulu pada 12 Februari 2016 oleh Presiden Joko Widodo berdasarkan hasil Pilkada serentak 2015. Namun, pada 20 Juni 2017, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan operasi tangkap tangan terhadap Ridwan Mukti terkait kasus suap proyek jalan di Bengkulu.⁴ Sejak saat itu, berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Rohidin selaku Wakil Gubernur secara otomatis menjalankan tugas sebagai Pelaksana Tugas (Plt.) Gubernur

⁴ Ihsanuddin, "KPK Tangkap Gubernur Bengkulu Ridwan Mukti Terkait Suap Proyek Jalan," *Kompas.com*, 20 Juni 2017, diakses 5 September 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/20/13563421/kpk.tangkap.gubernur.bengkulu.ridwan.mukti.terkait.suap.proyek.jalan>

Bengkulu, yang kemudian diperkuat dengan penunjukan resmi melalui surat Menteri Dalam Negeri No. 122.17/2928/s pada 22 Juni 2017.

Setelah melalui proses hukum, Ridwan Mukti dijatuhi pidana penjara dan dengan demikian secara hukum kehilangan kedudukannya sebagai Gubernur Bengkulu. Kondisi ini sesuai dengan Pasal 65 ayat (4) UU 23/2014, yang mengatur bahwa apabila kepala daerah berhenti, meninggal dunia, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugas dalam masa jabatannya, maka wakil kepala daerah diangkat menjadi kepala daerah definitif sampai habis masa jabatannya. Atas dasar itu, Presiden Joko Widodo kemudian menetapkan Rohidin Mersyah sebagai Gubernur Bengkulu definitif melalui Keputusan Presiden Nomor 116/P Tahun 2018, dan Rohidin resmi dilantik pada 10 Desember 2018 di Istana Negara, Jakarta.⁵

Dengan demikian, dalam periode 2016–2021, Rohidin Mersyah terlebih dahulu menjabat sebagai Plt. Gubernur selama kurang lebih 1 tahun 5 bulan (22 Juni 2017–10 Desember 2018), kemudian dilantik sebagai Gubernur definitif hingga berakhirnya masa jabatan periode tersebut pada 12 Februari 2021 (2 tahun 2 bulan). Setelah itu beliau terpilih kembali pada periode berikutnya.

⁵ Ihsanuddin, "Jokowi Lantik Rohidin Mersyah Jadi Gubernur Bengkulu," *Kompas.com*, 10 Desember 2018, diakses 5 September-2025, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/10/11592271/jokowi-lantik-rohidin-mersyah-jadi-gubernur-bengkulu>

Kemudian pada Pilkada serentak tahun 2024 ia kembali mencalonkan diri sebagai gubernur provinsi Bengkulu, Karena mengingat pada pasal 19 PKPU nomor 8 tahun 2024 telah menyatakan bahwa yang dimaksud dalam pasal 7 ayat 2 huruf n UU No. 10 tahun 2016 serta pasal 14 huruf m pkpu No. 8 tahun 2024 yaitu salah satunya tentang penghitungan satu periode masa jabatan adalah 2,5 tahun atau lebih dan tidak membedakan baik yang menjabat secara definitif maupun pejabat sementara serta penghitungannya dihitung sejak dilantik. Namun pada perkara ini salah satu Plt yang mengisi jabatan kepala daerah yang berhalangan itu tidak dilantik.

Artinya meskipun sudah ada peraturan pelaksana yang mengatur tentang syarat pencalonan kepala daerah tersebut tetap saja terjadi kekeliruan yang ditafsirkan oleh berbagai pihak. Meskipun pada kenyataannya perkara mengenai penghitungan masa jabatan Kepala Daerah baik secara definitif maupun sementara itu sudah ada putusan terdahulu yang membahas permasalahan yang sama, diantaranya yaitu putusan MK no. 67/PUU-XXII/2020, putusan MK no. 2/PUU-XXI/2023.

Hal tersebut mungkin saja terjadi karena pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang seharusnya menjadi pertimbangan oleh lembaga yang terkait dalam membuat kebijakan atau memang upaya

mahkamah dalam menjaga konstitusi terindikasi tidak konsisten. Mengingat bahwa sifat final putusan MK ditegaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat Ketentuan tersebut diikuti pengaturannya dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK. Menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1), Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Pasal 47 UU MK mempertegas sifat final tersebut dengan menyatakan bahwa Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.⁶

Dengan begitu melalui putusan Mahkamah Konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024 haruslah dilakukan kajian yang lebih mendalam mengenai bagaimana putusan tersebut dapat menjawab polemik mengenai kriteria masa jabatan dalam periodisasi masa jabatan kepala daerah baik secara definitif maupun sementara.

⁶ Fajar Laksono Soeroso, *“‘Pembangkangan’ Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi (Kajian Putusan Nomor 153/G/2011/PTUN-JKT),”* Jurnal Yudisial 6, no. 3 (2013): h. 235.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka penelitian ini mempunyai dua rumusan masalah yang nantinya akan dibahas pada bab selanjutnya, diantaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana Analisis Yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024 tentang kriteria dua kali masa jabatan Kepala Daerah?
2. Bagaimana perspektif siyasah dusturiah terhadap putusan Mahkamah Konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui Analisis Yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024 tentang kriteria dua kali masa jabatan Kepala Daerah
2. Untuk mengetahui Bagaimana perspektif siyasah dusturiah terhadap putusan Mahkamah Konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pengetahuan dan referensi baru secara teoritis terhadap pembaca yang akan mengkaji persoalan hukum tertentu khususnya di bidang ketatanegaraan.

2. Manfaat Praktis

secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan koreksi terhadap lembaga peradilan serta lembaga penyelenggara pemilu dalam menangani permasalahan terkait pemilihan kepala daerah terkhususnya mengenai identifikasi terhadap kriteria masa jabatan.

E. Penelitian terdahulu

1. Sela Anggraini fakultas syariah, UIN fatmawati sukarno bengkulu, 2023. Judul penelitian “Analisis Pelaksanaan Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan Berdasarkan Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah”.⁷ Permasalahan dalam penelitian ini adalah keterbatasan kewenangan penjabat (PJ) Bupati dalam masa transisi pemerintahan di Bengkulu Tengah, yang berlangsung cukup lama (sekitar satu tahun), sementara pembangunan daerah harus terus berjalan meskipun PJ Bupati dibatasi oleh aturan, termasuk larangan mengeluarkan atau mencabut izin yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya sesuai Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008. Metode penelitian yang

⁷ Sela Anggraini “Analisis Pelaksanaan Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan Berdasarkan Pasal 201 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah”. (skripsi, fakultas syariah, UIN fatmawati sukarno bengkulu)

digunakan yaitu Metode penelitian deskriptif dengan melakukan metode pendekatan secara yuridis empiris. Hasil penelitiannya yaitu bahwa PJ Bupati tentunya akan membuat kebijakan untuk kemajuan masyarakat, kecuali yang telah dilarang didalam peraturan yang bukan menjadi kewenangan sebagai seorang Penjabat pengganti. perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini yaitu penelitian ini berfokus pada analisis putusan MK nomor 129/PUU-XXII/2024 mengenai bagaimana kriteria dua kali masa jabatan kepala daerah yang dimana dalam hal ini menjadi keambiguan dalam hal penghitungan satu periode masa jabatan kepala daerah.

2. Amelia Kusuma Dewi, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo, 2024. Dengan Judul Penelitian “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Dalam Perspektif *Fiqh SiyaSah* Dan Hukum Positif”.⁸ Permasalahan penelitian ini yaitu Polemik penunjukan pj kepala daerah yang tidak transparan dan tidak partisipatif yang sangat tidak memadai karena hanya melibatkan gubernur, menteri dalam negeri, dan presiden tanpa mempertimbangkan Putusan MK. Metode penelitian yang digunakan yaitu kualitatif dengan jenis penelitian kepustakaan Sedangkan teknik

⁸ Amelia Kusuma Dewi “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Dalam Perspektif *Fiqh SiyaSah* Dan Hukum Positif”. (skripsi, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo)

pengumpulan data menggunakan tehnik studi kepustakaan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pengisian kekosongan dalam perspektif *fiqh siyasah* menurut Al-Mawardi ditunjuk langsung atau pengangkatan dilakukan oleh wazir tafwidhi. Sedangkan dalam hukum positif ditunjuk Pj Kepala Daerah tetapi dalam UU No. 10 Tahun 2016 hanya terdapat persyaratan menjadi Kepala Daerah saja. Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif *fiqh siyasah* maupun dalam hukum positif sama-sama menyatakan agar segera mengisi kekosongan jabatan agar tidak ada kevakuman/kekosongan pemimpin. Kemudian Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini yaitu penelitian terdahulu berfokus pada proses penunjukan Pj kepala daerah berdasarkan perspektif *fiqh siyasah* dan hukum positif sedangkan penelitian ini menekankan analisis terhadap putusan MK dalam hal menjawab problematika kriteria masa jabatan kepala daerah.

3. Henry Wijaya (2020) Jurnal yang berjudul “menakar derajat kepastian hukum dalam pemilu pada undang undang nomor 7 tahun 2019”.⁹ Masalah dalam penelitian ini yaitu UU Pemilu Nomor 7/2017 yang merupakan

⁹ Pada Undang-undang Nomor Tahun and Henri Wijaya, “MENAKAR DERAJAT KEPASTIAN HUKUM DALAM PEMILU But Unpredictable Results , Yang Memiliki Makna Bahwa Pemilu Merupakan Prosedur” 4, no. 4 (2020): h. 82-104.

penggabungan 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang pemilihan legislative, pemilihan presiden dan penyelenggara pemilu, ternyata memiliki derajat kepastian hukum pada pelaksanaan Pemilihan Umum yang belum optimal dan perlu mendapat perbaikan di beberapa pasal. Meski aspek-aspek Pemilu telah tertuang pada pasal-pasal dalam UU Pemilu Nomor 7/2017, namun masih terdapat ketentuan-ketentuan yang tidak konsisten dalam beberapa pasal, pasal yang multitafsir, pasal yang sulit dilaksanakan di lapangan dan adanya temuan terkait pasal-pasal yang rawan untuk digugat di Mahkamah Konstitusi. Metode penelitian yang digunakan yaitu studi kepustakaan, dimana sumber-sumber kepustakaan digunakan untuk menyusun kerangka penelitian, alat untuk menganalisis sekaligus untuk memperoleh data. Kemudian hasil penelitian ini adalah Aspek-aspek Pemilu telah tertuang dalam pasal-pasal yang ada dalam UU Pemilu No.7/2017 dan Terdapat ketentuan-ketentuan yang tidak konsisten dalam pasal 246 dan 422, Terdapat pasal yang multitafsir yaitu pada pasal 1 ayat 35 Terdapat pasal yang sulit dilaksanakan di lapangan yaitu pasal 348 ayat 1 UU Pemilu No.7/2017 yang tidak sejalan dengan UU Adminduk No.23/2006 pasal 63 ayat 1 terkait kepemilikan KTP elektronik serta Terdapat juga pasal-

pasal yang rawan untuk digugat di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti kali ini yaitu penelitian terdahulu berfokus pada kepastian hukum pada pasal yang multi tafsir pada UU nomor 7 tahun 2017 sedangkan penelitian ini menekankan pada objek penelitiannya putusan MK nomor 129/PUU-XXII/2024 dalam menjawab persoalan keambiguan kriteria masa jabatan sehingga dapat dikatakan satu periodisasi jabatan kepala daerah.

F. Metode penelitian

Adapun metode serta data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Jenis penelitian dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penyusun adalah kepustakaan dengan pendekatan yuridis dan normatif. Pendekatan yuridis yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁰

¹⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001) h. 13-14.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.¹¹

2. Sumber dan teknik pengumpulan bahan hukum

Sumber bahan hukum yang akan dilakukan Dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

- 1) Undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945
- 2) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah
- 3) Undang Undang Nomor 7 tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- 4) Putusan mahkamah konstitusi nomor 129/PUU-XXII/2024

b. Bahan hukum sekunder

Data sekunder yang dimaksudkan yaitu dokumen-dokumen tidak resmi yang berkaitan dengan topik penelitian. Dengan kata lain data sekunder yang dapat memberikan penjelasan-

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 7, (Jakarta: Kencana, 2011) h. 34

penjelasan pendukung dalam penelitian. Dalam hal ini peneliti menggunakan data.

Kemudian teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan studi pustaka, teknik kepastakaan merupakan cara pengumpulan data bermacam-macam material yang terdapat di ruang kepastakaan, seperti koran, buku-buku, majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dengan penelitian. Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data dan informasi melalui pembacaan literatur atau sumber-sumber tertulis seperti buku-buku, penelitian terdahulu, makalah, jurnal, artikel, hasil laporan dan majalah yang berkaitan dengan penelitian. Dengan teknik ini peneliti dapat mengumpulkan data beserta referensi terkait dengan persoalan yang akan dibahas.

G. Sistematika penulisan

Sistematika yang akan dilakukan pada penelitian kali ini akan diuraikan sebagai berikut :

BAB I : berisi pendahuluan kemudian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

BAB II : berisi kajian teori diantaranya yaitu teori teori hukum yang yang dibutuhkan serta relevan pada penelitian

ini. Diantaranya yaitu teori perundang-undangan, teori kepastian hukum dan teori siyasah dusturiah.

BAB III : pada bab ini berisi tentang hasil dan pembahasan penelitian

BAB IV : pada bab ini berisi kesimpulan dan saran

