

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 135/PUU-
XXII/2024 TERHADAP LEGITIMASI KEPALA DAERAH DALAM
MASA TRANSISI PEMILU**

*The Implications of Constitutional Court Decision Number 135/PUU-
XXII/2024 on the Legitimacy of Regional Heads During the Electoral
Transition Period*

M. Hulbayan

FHSIP Universitas Mataram
Email: mhulbayan@gmail.com

Rusnan

FHSIP Universitas Mataram
Email: rusnan@unram.ac.id

Ashari

FHSIP Universitas Mataram
Email: ashariari05@unram.ac.id

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal dengan jeda hingga dua setengah tahun, sehingga menimbulkan masa transisi pemerintahan daerah yang relatif panjang. Kondisi tersebut menyebabkan jabatan kepala daerah diisi oleh Penjabat Kepala Daerah dalam waktu yang tidak singkat dan memunculkan persoalan legitimasi demokratis, stabilitas pemerintahan daerah, serta efektivitas otonomi daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum penetapan dan masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, serta mengkaji implikasinya terhadap legitimasi kepala daerah pada masa transisi pemilu. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum penetapan dan masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebelum Putusan MK bertumpu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, serta Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Namun, mekanisme penunjukan tanpa proses elektoral langsung hanya menghasilkan legitimasi legal-formal yang berpotensi melemahkan prinsip kedaulatan rakyat dan akuntabilitas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi sistem penunjukan yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif serta penataan ulang jadwal pemilu guna meminimalkan kebutuhan pengisian jabatan oleh penjabat, sehingga legitimasi pemerintahan daerah tetap terjaga sesuai prinsip demokrasi dan konstitusi.

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, legitimasi kepala daerah, masa transisi, pemilu.

ABSTRACT

Constitutional Court decision Number 135/PUU-XXII/2024 that separated national general election and regional general election with an interval of up to two and a half years, thereby causing long transition period for the regional government. This condition led to the filling of the head regional government by the Acting regional head government for a considerable time and prescribe the democratic legitimacy, regional government stability, and the effectiveness of regional autonomy. This study aims to analyze the legal basis for the appointment and tenure of Acting Regional Heads prior to Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024, as well as to examine its implications for the legitimacy of regional heads during the electoral transition period. This research employs normative legal methods using statutory, conceptual, and case approaches. Result of the research determine that the legal basis for the Acting Regional Head appointment prior to the Constitutional Court Decision relied on Law Number 23 of 2014 on Regional Government, Law Number 10 of 2016 on the Election of Governors, Regents, and Mayors, and Minister of Home Affairs Regulation Number 1 of 2018. Nevertheless, the appointment mechanism process without direct electoral process only produces a legal formal legitimation that potentially weakening the people sovereignty and the government accountability. Therefore, it is acquired to reformulate the appointment mechanism that ensure greater transparent, accountable and participation, along with a restructuring of the electoral schedule to minimize the need for interim appointments. This is essential to maintain the legitimacy of regional governance in accordance with democratic and constitutional principles.

Keywords: *Constitutional Court Decision, Regional head legitimacy, transition period, general election..*

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem demokrasi, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".¹ Demokrasi menjadi landasan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang memiliki makna bahwa rakyat yang menentukan kehidupan mereka, termasuk cara mereka mengevaluasi kebijakan negara yang dipengaruhi oleh kebijakan, karena kebijakan membentuk pengalaman dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Oleh karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang pemerintahannya bertindak sesuai dengan keinginan dan pilihan rakyat. Dalam hal struktur organisasi, demokrasi berarti bahwa rakyat sendiri atau orang-orang yang mereka percayai membuat keputusan tentang bagaimana pemerintahan berjalan, karena kekuasaan dan wewenang yang sesungguhnya berada di tangan rakyat. Dalam sistem demokrasi pada negara hukum, rakyat ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang tidak dapat dikurangi maupun diintervensi oleh siapa pun. Dalam arti luas, demokrasi memungkinkan orang untuk memilih pemimpin yang mencoba memenangkan dukungan mereka dengan memperoleh suara. Pemilihan umum sering dikatakan sebagai bentuk nyata dari demokrasi dan menjadi salah satu pilar utama dalam menentukan pemimpin demi mewujudkan pembangunan yang lebih baik di masa depan.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBERJURDIL). Pemilihan umum merupakan wujud nyata demokrasi yang dijalankan oleh rakyat sebagai bentuk nyata kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Melalui pemilu, Indonesia dapat mewujudkan kemandiriannya sebagai negara. Oleh karena itu, proses pemilihan pemimpin harus dilakukan secara ketat agar menghasilkan pemimpin yang berkompeten serta mampu memajukan bangsa dan masyarakat Indonesia. Karena memiliki kewenangan untuk memutus sengketa pemilu, dalam praktik ketatanegaraan peran Mahkamah Konstitusi sangatlah penting dalam menjaga integritas hasil pemilihan umum. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memastikan kedaulatan rakyat benar-benar terjamin dan terpelihara, sekaligus bertindak sebagai pengawas demokrasi dan konstitusi.

Berdasarkan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945, pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, membawa perubahan terhadap sistem kekuasaan kenegaraan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Hal ini semakin dipertegas dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk mengadili perkara-perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dengan tujuan menegakkan konstitusi, meningkatkan penyelenggaraan negara, dan memberikan kepastian hukum, serta menjadi bentuk evaluasi atas pengalaman ketatanegaraan pada masa lalu.²

Keberadaan Mahkamah Konstitusi menjunjung tinggi demokrasi dan supremasi hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang menjunjung tinggi konsep *checks and balances* serta pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemerintahan di bawah cabang yudikatif atau sering disebut lembaga kekuasaan kehakiman.³ Mahkamah konstitusi dipandang sebagai komponen krusial dalam sistem ketatanegaraan kontemporer dan biasanya digunakan di negara-negara yang sedang beralih dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis. Supremasi konstitusi, yang menjadi dasar penyelenggaraan negara dan bertindak sebagai standar untuk menghentikan tindakan yang konstitusi, dipegang oleh Mahkamah Konstitusi, yang dibentuk sebagai pengadilan tertinggi dalam ketatanegaraan.

Struktur ketatanegaraan keberadaan Mahkamah Konstitusi membawa sebuah kepercayaan dalam perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dalam ranah yudikatif, badan pembuat putusan diberi kewenangan lebih besar, tetapi dilihat dari strukturnya, Mahkamah konstitusi merupakan lembaga peradilan yang terpisah dan mandiri,

² Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI No. 98 Tahun 2003, TLNRI No. 4316)

³ Soimin, Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 47.

serta tidak dikendalikan oleh lembaga peradilan lainnya contohnya Mahkamah Agung.⁴ Kedua Lembaga peradilan ini antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan dua pengadilan tertinggi dalam sistem hukum. Kemudian Montesquieu dengan teorinya yakni teori *Trias Politica*, yang menyatakan bahwa ketiga bentuk kekuasaan ini harus berbeda satu sama lain dalam setiap pemerintahan, baik dari segi perannya maupun lembaga yang menjalankannya.⁵

Dalam pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang telah dibacakan di tanggal 26 Juni 2025, bahwa telah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024. Putusan ini menghapus Pasal 167 ayat (3) yang sebelumnya mengatur pemilihan umum diselenggarakan secara serentak,⁶ kemudian digantikan dengan pemisahan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan umum local yang memiliki waktu yang relatif lama dengan jeda waktu paling singkat 2 tahun dan paling lama 2 tahun 6 bulan. Pemilihan umum untuk nasional dilakukan secara serentak untuk Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Setelah melakukan pemilihan umum yang nasional kemudian disusul dengan pemilihan umum untuk yang lokal yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Kabupaten/Kota), Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Perubahan mendasar dalam jadwal ini menimbulkan implikasi yang berkaitan masa jabatan Kepala Daerah yang digantikan oleh Penjabat (Pj) yang relatif lama di masa transisi. Oleh karena itu, dalam putusannya bukan sekedar penataan ulang jadwal Pemilu, tetapi juga menciptakan tantangan serius terkait legitimasi, stabilitas pemerintahan daerah, dan efektivitas otonomi daerah di bawah kepemimpinan Penjabat (Pj) yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dalam periode waktu yang panjang. Berangkat dari latar belakang permasalahan ini, menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam yang diberi judul **“Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 terhadap Legitimasi Kepala Daerah dalam Masa Transisi Pemilu”**

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum adalah proses ilmiah yang menggunakan pendekatan tertentu, sistem yang terorganisasi, dan cara berpikir untuk memeriksa satu atau lebih masalah hukum dengan menganalisisnya secara cermat.⁷ Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yang mengkaji hukum dan peraturan perundang-undangan terkait isu yang diteliti. Penelitian deskriptif, yang bertujuan

⁴ Bakri Zulkifli, et. all, 2021, *Diskursus Independensi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Jurnal Prodi Magister Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 1, hlm. 42.

⁵ Suparto, 2019, *Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam*, Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Vol XIX No. 1 Juni, hlm. 135.

⁶ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (LNRI No. 182 Indonesia Tahun 2017, TLNRI No. 6109)

⁷ Soedjono soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, UI-Press, Jakarta, hlm 43.

menyajikan fakta paling akurat tentang suatu isu, keadaan, atau kejadian lain, adalah jenis penelitian yang digunakan di sini.

Metode pendekatan hukum merupakan sebuah rangkaian atau langkah-langkah (teknik) yang akan digunakan untuk menganalisis, mencari data, serta menarik kesimpulan dalam rangka penyelesaian masalah hukum. Metode penelitian ini melibatkan pendekatan secara sistematis, logis, dan terstruktur untuk mengumpulkan atau memperoleh informasi yang relevan.⁸ Penggunaan metode pendekatan ini bertujuan untuk memperoleh jawaban-jawaban dalam permasalahan hukum yang ingin dikaji oleh peneliti. Adapun beberapa pendekatan penelitian yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual, Pendekatan Kasus. Untuk penelitian ini, jenis penelitian dan bahan hukum yang dibutuhkan dapat dikumpulkan menggunakan pendekatan studi pustaka. Studi pustaka merupakan cara untuk mengumpulkan sumber hukum dengan mengkaji berbagai jenis bahan hukum, seperti sumber primer, sekunder, tersier, dan bahkan non-hukum.⁹

C. PEMBAHASAN

1. Dasar Hukum Penetapan dan Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah sebelum Putusan MK

a. Dasar Hukum Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah

Pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah merupakan mekanisme hukum yang disediakan oleh negara untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah definitif. Kekosongan tersebut dapat terjadi akibat berakhirnya masa jabatan kepala daerah, pemberhentian, pengunduran diri, atau belum terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara definitif. Oleh karena itu, pengaturan mengenai Penjabat Kepala Daerah menjadi bagian penting dalam menjaga stabilitas pemerintahan daerah dan pelayanan publik.

1) Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi berarti seberapa jauh suatu aturan atau hukum mengikuti gagasan utama dalam konstitusi suatu negara. Ini sangat penting karena membantu memastikan hukum berada di atas segalanya dan menjaga demokrasi berjalan dengan baik. Konstitusi adalah buku aturan utama yang mengatur bagaimana pemerintahan bekerja, hak-hak apa yang dimiliki rakyat, dan bagaimana kekuasaan dibagi antara berbagai bagian pemerintahan. Jika hukum tidak konstitusional, hukum tersebut mungkin tidak sesuai dengan nilai-nilai dasar negara dan dapat melanggar aturan keadilan dan kekuasaan rakyat. Kata "konstitusi" berasal dari bahasa Latin, dan terhubung dengan gagasan hukum dan aturan dasar yang membimbing bagaimana masyarakat dan pemerintah berjalan. Memastikan hukum bersifat konstitusional

⁸ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 96.

⁹ Muhaimin, Op., Cit., hlm 64.

membantu menjaga hukum tetap sejalan dengan nilai-nilai utama negara, yang membantu menciptakan cara yang adil dan demokratis dalam menjalankan negara.¹⁰

Menurut *lack's Law Dictionary*, konstitusionalitas mengacu pada memastikan bahwa kebijakan, hukum, atau peraturan mengikuti gagasan utama dalam konstitusi suatu negara. Hal ini muncul ketika suatu hukum atau peraturan diperiksa untuk melihat apakah sesuai dengan aturan dasar dalam konstitusi. Jika suatu hukum ditemukan sesuai dengan konstitusi, maka dianggap konstitusional, artinya sah dan dapat diterima menurut sistem hukum. Namun, jika suatu hukum tidak sesuai dengan konstitusi, Mahkamah Konstitusi (MK) dapat memutuskan apakah hukum tersebut tidak sah atau tidak konstitusional. Mahkamah ini memiliki kewenangan untuk menangani kasus-kasus mengenai masalah tersebut. Konstitusionalitas sangat penting karena membantu menjaga keseimbangan antara kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak-hak rakyat, yang merupakan gagasan utama di balik sistem hukum. Hal ini memastikan bahwa semua hukum dan kebijakan mengikuti nilai-nilai utama konstitusi negara.¹¹

Pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri, bertanggung jawab untuk menunjuk pejabat kepala daerah (Pj). Hal ini menunjukkan bahwa cabang eksekutif memiliki kendali utama atas peran-peran ini, tetapi tidak memperhitungkan hak-hak rakyat, yang merupakan penguasa sejati dalam demokrasi dan seharusnya menjadi dasar utama pengambilan keputusan. Praktik ini bertentangan dengan gagasan dasar otonomi daerah sebagaimana diuraikan dalam konstitusi dan melanggar nilai-nilai inti yang tercantum dalam Konstitusi Republik Indonesia. Keterlibatan masyarakat merupakan bagian penting dalam keberhasilan otonomi daerah. Setiap warga negara harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pemerintahan. Namun sejauh ini, belum ada undang-undang yang mewajibkan atau mendorong masyarakat untuk terlibat dalam pemilihan pejabat kepala daerah (Pj). Meskipun konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah hak, hal itu tidak diatur secara jelas dalam undang-undang. Hak ini seharusnya menjadi bagian penting dari pengelolaan daerah, membantu memastikan bahwa gagasan kekuasaan rakyat diikuti, dan mendukung demokrasi sebagai cara utama negara dijalankan.¹²

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 telah menyebabkan pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri, membuat peraturan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah (Pj), sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2023. Namun, peraturan ini dianggap belum cukup baik, terutama dalam hal melibatkan masyarakat secara langsung. Kurangnya keterlibatan ini membuat peraturan tersebut tampak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat," artinya semua tindakan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpres, hlm, 1

¹¹ Fakhris Lutfianto Hapsoro dan Ismail Ismail, 2020, *Interpretasi Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Untuk Mewujudkan The Living Constitution*, Jambura Law Review Vol. 2 No. 2, hlm. 145.

¹² Zaqil Widad, 2023, *Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Pejabat Kepala Daerah*, At-Tanwir Law Review, Vol. 3, No. 1, hlm 102.

pemerintah harus berdasarkan persetujuan rakyat, yang merupakan landasan legitimasi pemerintah. Dalam hal ini, kedaulatan rakyat sangat penting dalam struktur pemerintahan daerah karena memberikan hak kepada rakyat untuk menyetujui pemerintah yang memimpin mereka. Jika pemerintah daerah tidak mendapatkan persetujuan langsung dari rakyat, maka pemerintah daerah tersebut kehilangan hak moralnya untuk memimpin, yang berarti rakyat tidak diwajibkan secara moral untuk mengikuti keputusan pemerintah. Oleh karena itu, peraturan yang tidak melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat dianggap tidak sesuai dengan gagasan dasar dalam Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945.¹³

Aturan yang dijelaskan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 adalah tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menyoroti perlunya masyarakat untuk secara langsung berpartisipasi dalam memilih pejabat kepala daerah (Pj). Keterlibatan ini dianggap penting untuk mencegah konflik kepentingan dan membuat prosesnya lebih terbuka dan jujur. Di masa lalu, pemilihan peran-peran ini sering dipengaruhi oleh tindakan politik, yang menyebabkan ketidakadilan. Banyak kasus hukum telah diajukan karena kekhawatiran tentang seberapa transparan proses tersebut sebenarnya. Meskipun Presiden atau pemerintah pusat memiliki kekuasaan utama untuk menunjuk orang-orang ini, kelompok-kelompok lokal yang berperan aktif membantu memastikan prosesnya adil dan jelas. Dalam hal ini, Pasal 201 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 memberikan banyak kekuasaan kepada pemerintah pusat, yang juga dapat menyebabkan situasi di mana kepentingan pribadi mungkin bertentangan dengan apa yang terbaik untuk kepentingan umum. Karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, 67/PUU-XI/XIX/2021, dan 18/PUU-XX/2022 harus dilihat sebagai pedoman hukum yang kuat. Keputusan-keputusan ini dapat digunakan ketika membuat peraturan pemerintah tentang pengangkatan pejabat kepala daerah, terutama setelah peraturan tersebut resmi berlaku. Hal ini membantu membangun sistem yang lebih terbuka, bertanggung jawab, dan kurang dipengaruhi oleh kepentingan politik, yang lebih baik untuk kepentingan umum.

Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pemerintah yang berlebihan melalui pengangkatan pejabat kepala daerah (Pj), perlu adanya sistem yang baik yang mengikuti aturan negara demokrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia. Aturan ini menekankan perlunya penyebaran kekuasaan agar pemerintah daerah dapat bekerja untuk kepentingan rakyat. Meskipun masa jabatan pejabat kepala daerah (Pj) singkat, mereka harus memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif. Hal ini penting karena jika tidak, dapat menyebabkan masalah dalam kemajuan pembangunan daerah dan mempersulit pencapaian tujuan pembangunan. Menurut Pasal 174 ayat (1) dan (7)

¹³ Wira Atma Hajri, et al., 2023, *Kedaulatan Rakyat Di Indonesia: Konsep Yang Dianut Dan Konsekuensinya Di Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Selat, Vol. 10, No 2, hlm. 172

Undang-Undang No. 6 Tahun 2020,¹⁴ apabila Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, atau Wakil Walikota tidak dapat menjalankan tugasnya, maka penggantian harus dilakukan melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi atau kabupaten/kota. Hal ini membantu menjaga kelancaran dan keberlanjutan tata kelola pemerintahan demokratis. Namun, jika sisa masa jabatan kurang dari 18 bulan, penjabat kepala daerah (Pj) akan dipilih langsung oleh Presiden, dan penjabat kepala daerah bupati atau walikota akan dipilih oleh Menteri. Hal ini dilakukan untuk menjaga kelancaran pemerintahan daerah dan mencegah adanya celah yang dapat menghambat kinerja pemerintah.

Dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, penting bagi masyarakat untuk terlibat langsung guna mencegah kemungkinan konflik kepentingan dalam pemilihan pemimpin daerah. Beberapa studi menunjukkan bahwa masyarakat khawatir tentang bagaimana penjabat kepala daerah (Pj) dipilih, dan mereka berpikir prosesnya kurang transparan. Bahkan bisa saja disalahgunakan oleh pihak yang berwenang. Poin penting lainnya yang perlu diperhatikan adalah berapa lama penjabat kepala daerah dapat menjabat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 201. Masa jabatan mereka antara satu hingga dua tahun. Jangka waktu yang lama ini dapat menyebabkan seseorang memegang lebih dari satu jabatan sekaligus, yang dapat menimbulkan masalah dan membuat penjabat kepala daerah kurang efektif, baik itu Gubernur, Bupati, atau Walikota. Mempertahankan seseorang dalam suatu jabatan terlalu lama dapat memperlambat proses dan mengurangi efektivitas kinerja mereka.

Meskipun Presiden atau pemerintah pusat mempunyai kekuasaan tunggal untuk menunjuk penjabat kepala daerah, namun keterlibatan masyarakat di tingkat daerah tetap memegang peranan penting yang tidak boleh diabaikan dikarenakan dalam perspektif demokrasi, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.¹⁵ Pasal 201 UU Nomor 6 Tahun 2020 memperbolehkan pemerintah untuk menunjuk pejabat dengan batasan yang sedikit, sehingga dapat menimbulkan peluang terjadinya konflik kepentingan yang dapat merugikan proses demokrasi dan keadilan pemerintahan daerah. Dalam situasi seperti ini, putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana terlihat pada perkara 15/PUUXX/2022, 67/PUU-XI/XIX/2021, dan 18/PUU-XX/2022 seharusnya mempunyai pengaruh yang kuat dan menjadi pedoman utama dalam pengambilan aturan mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah. Karena keputusan-keputusan ini memiliki kekuatan hukum yang bertahan lama, diharapkan keputusan-keputusan tersebut dapat memberikan landasan yang jelas dan kokoh dalam menjalankan kebijakan, sekaligus memastikan segala sesuatunya terbuka, bertanggung jawab, dan kecil kemungkinannya untuk disalahgunakan dalam proses pemilihan penjabat kepala daerah.

2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilu

¹⁴ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah (LNRI No. 245 Tahun 2004, TLNRI No. 6573)

¹⁵ Alfani Aldi Pratama, Insan Tajali Nur, dan Poppilea Erwinta, 2024, *Problematika Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 13 No. 01, hlm. 3.

Kerangka kerja awal untuk pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak sebagaimana diatur dalam pasal 201 ayat (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada yang berbunyi, “*Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.*”¹⁶ Untuk menghemat sumber daya keuangan dan waktu, pemerintah telah mengorbankan keselamatan petugas pemilu, integritas proses pemilu, dan masa depan daerah dengan pejabat yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2022 dan 2023. Otoritas absolut pemerintah, terutama Presiden dan Kementerian Dalam Negeri, dalam memilih kepala daerah sementara (Pj) telah mengembalikan Republik Indonesia ke era Orde Baru yang sentralistik. Pengalaman kepala daerah sementara (Pj) dalam mengelola administrasi pemilu transisi telah menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan program strategis karena kewenangan mereka yang terbatas. Mereka mungkin merumuskan kebijakan, namun kebijakan tersebut memerlukan persetujuan dari Kementerian Dalam Negeri. Hal ini dapat dipahami, mengingat masa jabatan penjabat kepala daerah sementara hanya 3-6 bulan, dan kemungkinan inisiatif strategis oleh kepala daerah sangat minim.

Di era reformasi, mengharuskan pemerintah Republik Indonesia untuk melaksanakan desentralisasi melalui otonomi daerah, mengingat kondisi geografisnya yang luas. Periode penindasan Orde Baru yang terpusat menimbulkan kesenjangan yang signifikan antara daerah dan pemerintah pusat, khususnya di ibu kota Jakarta. Masyarakat kehilangan kemampuan untuk mengembangkan dan memajukan daerah mereka, mereka hanya tunduk dan mematuhi arahan pemerintah pusat. Negara pada umumnya memiliki pemerintahan yang terpusat, negara Indonesia merupakan kepulauan terbesar di dunia, secara hukum diwajibkan untuk melaksanakan desentralisasi melalui otonomi daerah. Pemerintahan yang terpusat mengakibatkan otoritarianisme dalam pemerintahan pusat.¹⁷

Otonomi daerah adalah hak, kekuasaan, dan tanggung jawab daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan mereka sendiri serta kepentingan masyarakat setempat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan efisiensi pemerintahan, karena wilayah Indonesia sebagian besar terbagi menjadi berbagai unit daerah, yang masing-masing memiliki ciri khas yang dipengaruhi oleh pertimbangan geografis. Dalam pelaksanaan desentralisasi teritorial atau otonomi daerah, beberapa tanggung jawab pemerintahan tetap dilakukan oleh pemerintah pusat.¹⁸

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menguraikan urusan pemerintah pusat yang tidak dapat didelegasikan kepada

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada (LNRI No. 130 Tahun 2016, TLNRI No. 5898)

¹⁷ Septi Nur Wijayanti, 2017, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No. 2, hlm. 13.

¹⁸ Patar Simatupang dan Haedar Akib, 2015, “*Efektivitas Implementasi Dan Dampak Kebijakan Dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan,*” Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik, Vol. 2 No. 1, hlm. 23.

pemerintah daerah, dengan menetapkan bahwa urusan tersebut, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 9 ayat (2), meliputi: Kebijakan luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Kehakiman; Urusan moneter dan fiskal nasional; dan Agama. Selanjutnya, pemerintah daerah memiliki otonomi untuk menetapkan kebijakan yang disesuaikan dengan wilayah masing-masing, dengan fokus pada keuntungan dan kesejahteraan daerah tersebut.

Untuk mencegah terbentuknya pemerintahan terpusat melalui pengangkatan pejabat kepala daerah (Pj), diperlukan mekanisme yang sesuai untuk menegakkan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, yang menyatakan, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, harus dipilih secara demokratis.*"¹⁹ Dengan mempertimbangkan lamanya masa jabatan pejabat kepala daerah dalam melaksanakan tugas, mereka diberikan kewenangan penuh yang serupa dengan kepala daerah definitif, sehingga pembangunan daerah tidak terhambat oleh keterbatasan kewenangan pejabat kepala daerah (Pj). Dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 174 ayat (1) dan (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, maka dinyatakan: (1) Apabila Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota secara kolektif tidak dapat melaksanakan tugasnya karena alasan yang diuraikan dalam Pasal 173 ayat (1), maka jabatan mereka akan diisi melalui proses pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota; (7) Apabila sisa masa jabatan kurang dari 18 bulan, Presiden akan menunjuk Gubernur sementara, dan Menteri akan menunjuk Bupati/Walikota sementara.²⁰

Menurut penelitian dari Badan Pengembangan Hukum Nasional, pemilihan kepala daerah merupakan proses seleksi, bukan seleksi langsung. Ini berarti bahwa sistem demokrasi yang digunakan dalam pemilihan ini, sebagaimana diatur dalam konstitusi, adalah demokrasi perwakilan, bukan demokrasi langsung. Hal ini jelas dari Pasal 109 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pasangan terpilih untuk gubernur dan wakil gubernur harus diusulkan oleh DPRD Provinsi, paling lambat tiga hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini dilakukan berdasarkan risalah KPU Provinsi yang mengkonfirmasi pasangan calon terpilih, untuk mendapatkan persetujuan pengangkatan. Untuk calon bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota, berlaku Pasal 109 Ayat (4) Undang-Undang yang sama. Ini menyatakan bahwa pasangan terpilih untuk bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota, harus diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota, paling lambat tiga hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur. Hal ini juga berdasarkan risalah dari KPU Kabupaten/Kota yang mengkonfirmasi pasangan kandidat terpilih, untuk mendapatkan persetujuan pengangkatan.

¹⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

²⁰ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota (LNRI No. 130 Tahun 2016, TLNRI No. 5898)

Dengan demikian demokrasi sebagaimana dipahami dalam UUD 1945, khususnya pada Pasal 18 Ayat (4), lebih dipandang sebagai demokrasi perwakilan. Gagasan tersebut didukung oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.²¹ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berbicara tentang pemilihan kepala daerah secara langsung dan mengacu pada beberapa bagian UUD 1945. Di antaranya Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan negara Indonesia adalah negara republik kesatuan, dan pasal yang sama juga menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi. Hal ini juga merujuk pada Pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan gubernur, bupati, dan walikota sebagai pemimpin provinsi dan kabupaten/kota dipilih secara demokratis. Berdasarkan aturan tersebut, pemilu kepala daerah dipandang sebagai pemilu langsung dimana masyarakat memilih pemimpinnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah, merupakan suatu keputusan hukum yang harus ditaati. Pemilihan umum langsung yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, jujur, adil, dan rahasia dapat dianggap sebagai suatu sistem pemilihan pejabat publik yang mengikuti prinsip demokrasi. Hal ini karena pemilu menggunakan metode pemilu yang standar, memungkinkan terjadinya pergantian kepemimpinan secara berkala, dan dilakukan secara profesional dan transparan sehingga menjamin akuntabilitas publik.

3) Peraturan Pelaksana dan Ketentuan Lain

Dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peramendagri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota, Pasal 5 ayat (1) berbunyi: "*Pjs gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) ditunjuk oleh menteri.*" Ayat (2) berbunyi: "*Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur.*" Ayat (3) berbunyi: "*Dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk oleh menteri tanpa usul gubernur.*"²²

Jika merujuk pada pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif yang masa jabatannya telah berakhir atau akan segera berakhir, maka istilah "yang ditunjuk" juga tidak tepat. Konsep kedaulatan rakyat tidak ditegakkan dengan pencalonan pejabat kepala daerah. Kewenangan DPRD sebagai wakil rakyat berkurang apabila Menteri menunjuk atau mengangkat pejabat kepala daerah. Selain itu, dari optik politik terlihat bahwa pejabat kepala daerah memenuhi tujuan politik orang yang mengangkatnya. Oleh karena itu, wajar jika masyarakat bereaksi negatif.

²¹ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI No. 125 Tahun 2004, TLNRI No. 4437)

²² Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Pengaturan hukum terkait praktik pengisian kekosongan jabatan gubernur di Indonesia didasari atas kepatutan, bersifat ajeg (konsisten) dan adil.²³

Hingga saat ini, Kementerian Dalam Negeri telah menerapkan tata cara yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pembebasan Tanggung Jawab Negara kepada Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk menunjuk pejabat kepala daerah. Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menguraikan kewajiban yang dibebankan kepada pejabat kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Ke Luar Negeri Bagi Tanggungan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Republik Indonesia berwenang memikul tanggung jawab: *“Menteri menunjuk pejabat tinggi madya/tingkat atau pejabat tinggi utama (karenanya disebut sebagai Pjs) untuk menjabat sebagai gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, walikota atau wakil walikota, dll. Tugas kampanye untuk gubernur, letnan gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan letnan walikota mengharuskan Anda meninggalkan tanggung jawab non-negara.”*²⁴

Menteri menunjuk pejabat kepala daerah, biasanya seseorang yang memegang posisi senior di pemerintahan federal atau provinsi. Sebaliknya, Pejabat Bupati/Walikota pejabat kepala daerah seringkali dipilih oleh menteri atas rekomendasi gubernur, biasanya diambil dari Departemen Pemerintah Daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri. Secara bersamaan, beberapa jenis pengangkatan digunakan untuk mengisi lowongan, antara lain pejabat harian (Plh), pejabat tugas (Plt), pejabat sementara (Pjs), dan pejabat (Pj).

b. Masa Jabatan Pejabat Kepala Daerah

Pejabat kepala daerah (Pj) adalah seorang pejabat yang diberikan kewenangan untuk memimpin sementara suatu daerah, baik di tingkat provinsi (Gubernur), kabupaten (Bupati), maupun kota (Wali Kota). Penunjukan pejabat ini dilakukan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi karena masa jabatan kepala atau wakil kepala daerah sebelumnya telah habis. Kekosongan jabatan ini biasanya terjadi karena adanya jeda antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah lama dan belum dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada). Situasi ini dapat muncul karena beberapa alasan, seperti proses Pilkada yang masih berlangsung, adanya sengketa hasil Pilkada yang sedang diproses di

²³ Cekli Setya Pratiwi, et. all., 2016, *“Restatement Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB),”* Judicial Spector Support Program, hlm. 14.

²⁴ Sandy Mulia Arhdan, Khairani, 2023, *Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan,* Unes Law Review, Vol. 5 No. 3, hlm. 1088.

Mahkamah Konstitusi, atau penundaan pelantikan kepala daerah terpilih akibat berbagai faktor administratif maupun teknis. Dalam kondisi seperti ini, keberadaan seorang pejabat sangat penting untuk memastikan roda pemerintahan daerah tetap berjalan normal, pelayanan publik tidak terhenti, serta tidak terjadi kekosongan kekuasaan yang bisa berakibat pada instabilitas pemerintahan di daerah tersebut.²⁵

Penjabat kepala daerah tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ditunjuk berdasarkan kriteria tertentu seperti pengalaman birokrasi, kompetensi, dan integritas. Penjabat ini menjalankan tugas-tugas utama kepala daerah definitif, yang telah terpilih melalui Pilkada, resmi dilantik dan dapat melaksanakan tugasnya. Dengan demikian, penunjukan penjabat ini merupakan solusi sementara yang bersifat administratif untuk menjaga kesinambungan tata kelola pemerintahan daerah dalam masa transisi kepemimpinan.²⁶

Masa jabatan penjabat kepala daerah merupakan salah satu komponen kerangka hukum administrasi negara yang dirancang untuk mengatasi kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga menjamin kelangsungan dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara berkelanjutan. Kekosongan jabatan kepala daerah dapat timbul setelah berakhirnya masa jabatan kepala daerah yang sedang menjabat, sebelum diangkatnya kepala daerah yang baru setelah pemilu. Dalam keadaan demikian, pemerintah pusat menunjuk penjabat kepala daerah sebagai tindakan sementara untuk menjaga stabilitas pemerintahan daerah. Masa jabatan penjabat kepala daerah dimulai pada tanggal dilantik oleh pejabat yang berwenang, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sejak dilantik, penjabat kepala daerah mempunyai kewenangan hukum untuk melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang pemerintahan daerah sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini penting untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan yang berpotensi melemahkan pelayanan publik dan tata kelola daerah. Kebijakan pengangkatan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah merupakan wujud respon dari pemerintah untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap berjalan dengan baik selama masa transisi.²⁷

Secara normatif, masa jabatan penjabat kepala daerah tidak ditentukan dalam jangka waktu tertentu, berbeda dengan masa jabatan kepala daerah definitif yang berlangsung selama lima tahun. Ketentuan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa suatu jabatan kepala daerah yang lowong akan digantikan oleh seorang penjabat sampai dengan diangkatnya kepala daerah definitif.²⁸ Ketentuan tersebut menandakan bahwa masa jabatan penjabat kepala daerah bersifat sementara dan bersifat peralihan.

²⁵ <https://www.idntimes.com/news/indonesia/272-daerah-akan-dipimpin-penjabat-sebelum-pilkada-serentak-2024-00-g3crm-8zzrdk>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026

²⁶ <https://harian.fajar.co.id/2024/11/17/prof-muhammad-tegaskan-masa-jabatan-penjabat-kepala-daerah-maksimal-dua-tahun/>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026.

²⁷ Ashari, et. all., 2024, *Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ*, Journal Of Social Science Research, Vol. 4 No. 1, hlm. 3.

²⁸ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI No. 244 Tahun 2014, TLNRI No. 5587)

Ketentuan serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menegaskan bahwa pejabat kepala daerah menjalankan tugasnya sampai kepala daerah terpilih dilantik secara resmi. Lebih lanjut, aturan teknis yang mengatur masa jabatan pejabat kepala daerah dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota.²⁹ Peraturan ini menegaskan bahwa masa jabatan pejabat kepala daerah dimulai pada saat pelantikan dan berakhir pada pengangkatan kepala daerah definitif. Lebih lanjut, peraturan ini juga mengatur tentang penilaian berkala terhadap kinerja pejabat kepala daerah sebagai sarana pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Peraturan sementara tentang masa jabatan pejabat kepala daerah ini bertujuan untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap menjunjung tinggi prinsip demokrasi. Pejabat kepala daerah tidak dipilih melalui pemilihan umum. Kewenangannya dibatasi agar tidak melampaui kewenangan strategis yang ditetapkan bagi kepala daerah definitif. Oleh karena itu, penetapan peraturan mengenai masa jabatan dan kewenangan pejabat kepala daerah berfungsi sebagai sarana untuk menyelaraskan persyaratan administratif dengan legitimasi demokratis dalam kerangka pemerintahan daerah Indonesia.

2. **Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 terhadap Legitimasi Kepala Daerah dalam Masa Transisi Pemilu**

Legitimasi atau sering diartikan keabsahan sangat penting dalam sistem politik, legitimasi mengacu pada keyakinan di antara anggota masyarakat bahwa otoritas yang diberikan kepada individu, kelompok, atau penguasa adalah sah dan layak dihormati. Asumsi yang sah ini didasarkan pada anggapan bahwa penggunaan otoritas tersebut sesuai dengan prinsip dan prosedur yang diakui secara luas dalam masyarakat dan selaras dengan peraturan dan protokol hukum. Akibatnya, rakyat yang diperintah menganggap bahwa kepatuhan terhadap peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh pihak berwenang adalah sah.³⁰

David Easton berpendapat bahwa keabsahan adalah Keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntunan dari rezim itu (*The conviction on the part of the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime*).³¹ Keyakinan ini tidak semata-mata lahir karena adanya paksaan, melainkan karena masyarakat memandang kekuasaan tersebut sebagai sah, wajar, dan layak untuk ditaati.

Kemudian ada tiga pengelompokan sumber utama dalam pembererian legitimasi menurut Max Weber, yakni:

²⁹ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota.

³⁰ Ramadhan Diastama Anggita, 2021, *Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020 Di Masa Pandemi Covid-19*, Jurnal Supremasi, Vol. 11 No. 22, hlm. 34.

³¹ Mochammad Tommy Kusuma, et. all., 2024, *Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024*, Sosio Yustisia : Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial, Vol. 2, No. 2, hlm. 17.

a) Otoritas Tradisional

Otoritas yang sah dalam pemerintahan berasal dari keyakinan yang mendalam akan kesucian tradisi lama dan legitimasi individu yang memegang kekuasaan sesuai dengan tradisi tersebut. Individu berpikir dan berperilaku dengan cara yang memvalidasi status mereka sesuai dengan norma konvensional yang berlaku dalam budaya mereka.³²

b) Otoritas legal-rasional

Otoritas pemerintah yang diterima masyarakat adalah pada kepercayaan terhadap keabsahan aturan-aturan tersebut dalam mengeluarkan perintah-perintah. Bahwa seseorang yang memperoleh dan menjalankan otoritas secara sah didasarkan pada landasan-landasan, yaitu peraturan perundang-undangan maupun aturan lain yang berlaku dalam suatu masyarakat.³³

c) Otoritas karismatik

Otoritas karismatik tercermin dan terlihat pada diri seorang pemimpin yang memiliki visi dan misi yang mampu menginspirasi serta memotivasi orang lain melalui tindakannya, sehingga mereka dapat dengan setia mengikuti kepemimpinannya. Argumentasi tersebut berlandaskan pada karakteristik yang dimiliki oleh seorang pemimpin dan dapat dirasakan oleh orang lain.³⁴

Menurut sumber legitimasi Max Weber, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah dapat diklasifikasikan sebagai otoritas legal-rasional. Karena penunjukannya hanya berlandaskan peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tanpa melibatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara. Pemilihan pemimpin negara dan daerah melalui pemilihan umum dapat diklasifikasikan sebagai legitimasi otoritas legal-rasional dan otoritas karismatik, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Menurut teori legitimasi eliter, untuk memerintah masyarakat diperlukan kualifikasi khusus yang tidak dimiliki oleh seluruh rakyat. Mereka yang memilikinya merupakan anggota elit masyarakat dan secara otomatis memiliki hak untuk memegang kekuasaan. Ada tiga jenis legitimasi eliter, yaitu:

a. *Aristocratic legitimacy.*

Secara tradisional, satu golongan, kasta, atau kelas dalam masyarakat dianggap lebih unggul dari masyarakat lain dalam hal kemampuan memimpin, biasanya juga dalam kecakapan berperang.³⁵

b. *Pragmatic legitimacy.*

³² Budi Muliando, M.Sirijalul Fikri, 2018, “*STRUKTUR LEGITIMASI DALAM MASYARAKAT INDONESIA (Studi Pengukuhan Kembali Kerajaan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar Provinsi Riau)*,” *Journal Wadana* Vol. IV No. 1., hlm. 493.

³³ *Ibid.*, hlm. 493.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 493.

³⁵ Mochammad Tommy Kusuma, et. all., 2024, *Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024*, *Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vo. 2 No. 2, hlm. 19.

Orang, kelompok, atau kelas yang secara de facto menganggap diri sebagai yang paling layak untuk memegang kekuasaan dan mampu merebut serta mengelolanya, inilah yang dianggap berhak untuk berkuasa.³⁶

c. *Ideological legitimacy.*

Legitimasi ini mengimplikasikan keberadaan suatu ideologi negara yang menyatukan seluruh masyarakat. Dengan demikian, para pengemban ideologi tersebut memperoleh hak istimewa atas kebenaran dan kekuasaan, mereka memahami bagaimana seharusnya kehidupan masyarakat diatur, dan berdasarkan monopoli pengetahuan tersebut, mereka menganggap diri berhak menentukan ketentuannya.³⁷

d. *Legitimasi teknokratis.*

Sering disebut sebagai pemerintahan oleh para pakar, berdasarkan argumen bahwa materi pemerintahan masyarakat di era modern ini sangat canggih dan kompleks, sehingga hanya dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab oleh individu yang benar-benar ahli.³⁸

Pemerintahan di era modern ini memerlukan pengetahuan yang akurat di berbagai bidang, sehingga membutuhkan banyak tenaga ahli. Namun, tidak dapat disimpulkan bahwa para ahli kemudian memiliki hak untuk menguasai masyarakat. Ada dua alasan, yaitu bahwa para ahli diperlukan untuk membantu dalam menentukan metode paling efektif dalam merealisasikan suatu kebijakan yang akan diambil, serta bahwa kontribusi dari masing-masing bidang keahlian dalam merealisasikan kebijakan tersebut terbatas. Hal ini disebabkan oleh kebutuhan untuk memperhatikan dan menyinkronkan masukan dari berbagai bidang keahlian dalam penetapan kebijakan terkait masalah-masalah yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Semuanya keahlian dalam bidang tertentu tidak menjamin kencana untuk memecahkan masalah yang berkompleks.

Dalam demokrasi konstitusional yang mengintegrasikan kedaulatan rakyat dengan supremasi hukum, pengangkatan kepala daerah sementara tidak memiliki legitimasi yang kuat, karena hanya memenuhi satu sumber legitimasi: otoritas legal-rasional atau legitimasi teknokratis. Demokrasi konstitusional membutuhkan pemenuhan dua sumber legitimasi, otoritas legal-rasional dan otoritas karismatik. Seorang pemimpin yang tidak memiliki kekuatan karismatik, tetapi hanya berpegang pada otoritas legal-rasional, tidak memiliki legitimasi sejati. Legitimasi pada dasarnya mengacu pada penerimaan dan pengakuan otoritas yang diberikan oleh rakyat kepada pemimpin yang berkuasa.³⁹

Masa jabatan kepala daerah sementara selama periode transisi menjelang pemilihan ditahun 2029 yang dilakukan secara terpisah anatar pemilihan nasional dan lokal memiliki jarak waktu cukup lama 2,6 tahun, setara dengan setengah masa jabatan kepala daerah tetap, sambil tetap mempertahankan tanggung jawab dan wewenang yang sama. Akibatnya, legitimasi penjabat kepala daerah (Pj) tersebut dapat dipertanyakan

³⁶ Ibid., hlm. 19.

³⁷ Ibid., hlm. 19.

³⁸ Ibid., hlm. 19.

³⁹ Martha Pigome, 2011, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2, hlm. 339.

bagaimana proses pengangkatannya. Pengangkatan kepala daerah sementara tidak memiliki legitimasi yang substansial dalam demokrasi konstitusional, menurut pandangan yang disajikan.

a. Pokok Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan salah satu keputusan paling penting dalam sejarah reformasi hukum pemilu Indonesia. Keputusan ini hadir di tengah evaluasi publik dan akademik atas kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak, serta kritik terhadap sistem lima kotak suara yang selama ini dipraktikkan. Permohonan uji materi diajukan oleh Yayasan Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), sebuah organisasi masyarakat sipil yang konsisten melakukan advokasi dan penelitian pemilu demi terwujudnya demokrasi yang berintegritas di Indonesia. Permohonan tersebut menuntut adanya evaluasi mendalam terhadap sistem pemilu serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, serta kaitannya dengan prinsip-prinsip pokok UUD 1945.⁴⁰

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi mengaitkan posisinya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, di mana Mahkamah telah memaparkan varian model pemilu serentak yang konstitusional dan menegaskan pentingnya fleksibilitas dalam memilih model penyelenggaraan pemilu. Mahkamah menegaskan bahwa pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) tetap memiliki kewenangan utama untuk menentukan desain dan jadwal pemilu serentak, sepanjang tetap menjunjung tinggi asas keserentakan dan kedaulatan rakyat. Putusan 55/PUU-XVII/2019 juga menekankan bahwa pengaturan model pemilu serentak harus memperhatikan kenyamanan pemilih, integritas proses demokrasi, dan beban kerja penyelenggara pemilu. Dengan demikian, meskipun mahkamah tidak secara langsung mengatur model tertentu, mahkamah menuntut agar setiap inovasi atau perubahan sistem tetap selaras dengan prinsip-prinsip konstitusi dan tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan teknis jangka pendek.⁴¹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan putusan yang menguji konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dalam pembahasannya, mahkamah konstitusi pada awalnya menegaskan kewenangannya untuk mengadili perkara tersebut. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴² Dalam pokok permohonannya adalah suatu undang-undang dan kriteria yang

⁴⁰ M Alifudin Al Islami dan Moh Agung Suriyanto, 2022, *Analisis Kekosongan Jabatan Guna Mengoptimalkan Kinerja Karyawan Perumda Bank Gresik*. Jurnal AKMAMI (Akutansi, Manajemen, Ekonomi), Vol. 3 No. 2, hlm. 178.

⁴¹ Galang Asmara, 2022, *Pemilihan Umum Serentak Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Implikasinya Terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal APHTN-HAN, Vol. 1, No. 1, hlm. 147.

⁴² Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

digunakan adalah norma konstitusi, maka mahkamah konstitusi menegaskan kewenangannya untuk menguji dan mengadili permohonan pemohon.

Selanjutnya mahkamah memeriksa kedudukan hukum pemohon. Pemohon dalam perkara ini adalah Yayasan Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), sebuah badan hukum swasta yang bergerak di bidang advokasi dan penelitian terkait pemilu dan proses demokrasi. Mahkamah menerapkan kriteria kerugian konstitusional yang dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005. Berdasarkan parameter-parameter tersebut, mahkamah menilai pemohon mempunyai hak konstitusional yang dapat dirugikan dengan diberlakukannya ketentuan lima kotak pemilihan umum serentak, apalagi mengingat peraturan tersebut berpengaruh langsung terhadap upaya pemohon dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, mahkamah menyatakan Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Mahkamah juga menguji relevansi asas *ne bis in idem* dalam perkara peninjauan kembali. Meskipun pengaturan pemilu serentak telah diperiksa pada perkara-perkara sebelumnya, Mahkamah berpendapat permohonan *a quo* telah memenuhi ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU Mahkamah Konstitusi. Hal ini disebabkan adanya perbedaan landasan konstitusional dan dalil permohonan yang didasarkan pada bukti empiris terkini, khususnya pengalaman pemilu 2019 dan 2024. Oleh karena itu, mahkamah menyatakan permohonan tersebut dapat dikaji ulang.

Dalam analisis utamanya, mahkamah menekankan bahwa pengaturan keserentakan pemilu bukan semata-mata persoalan teknis penjadwalan, namun juga mempunyai arti konstitusional yang luas bagi integritas kedaulatan rakyat. Mahkamah mencatat, pelaksanaan pemilu serentak sebanyak lima kotak telah menimbulkan beberapa permasalahan, seperti semakin rumitnya pemilih, semakin membebani petugas pemilu, serta terganggunya proses pengembangan kader dan pelembagaan partai politik. Kondisi ini dapat mengurangi efektivitas penegakan prinsip pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³

Mahkamah selanjutnya mengaitkan pertimbangan hukumnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang telah menguraikan berbagai alternatif model simultanitas pemilu konstitusional. Dalam putusan tersebut, mahkamah menggaris bawahi bahwa pembentuk undang-undang mempunyai kewajiban untuk mempertimbangkan kenyamanan pemilih, integritas proses demokrasi, dan tanggung jawab penyelenggara pemilu ketika menetapkan kerangka pemilu serentak. Meskipun demikian, mahkamah dalam kasus yang sedang ditangani tetap menganggap pembuat undang-undang sebagai otoritas utama yang bertanggung jawab untuk menetapkan kerangka pemilu serentak, asalkan kerangka tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, mahkamah pada hakikatnya tidak secara langsung membatalkan norma-norma yang dipermasalahkan, melainkan menawarkan penegasan konstitusional mengenai pentingnya restrukturisasi kerangka

⁴³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemilu agar selaras dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan kualitas demokrasi. Putusan ini menegaskan fungsi mahkamah konstitusi sebagai pelindung konstitusi yang tidak hanya menilai norma secara formal namun juga mempertimbangkan dampak substantifnya dalam praktik ketatanegaraan.

b. Dampak Utama terhadap Masa Jabatan dan Kekosongan Jabatan

Prinsip dasar pengangkatan kepala daerah adalah untuk memastikan jabatan tersebut tetap terisi, sehingga memfasilitasi kelancaran operasional pemerintahan. Operasional negara Indonesia didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat, yang mencakup kesepakatan antara pemerintah dan rakyat, dengan ketentuan bahwa masa jabatan pemerintah harus dibatasi untuk mencegah munculnya kekuasaan absolut. Pembatasan kekuasaan dapat mengakibatkan kekosongan jabatan karena beberapa alasan, termasuk ketidakmampuan sementara, kematian, pengunduran diri, pemberhentian karena pelanggaran, atau berakhirnya masa jabatan.

Setelah masa jabatan kepala daerah berakhir, posisi tersebut harus diisi sementara hingga pengganti tetap terpilih, untuk memastikan tidak terjadi kekosongan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, jabatan digambarkan sebagai "suatu peran (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkaitan dengan pangkat dan status."⁴⁴ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Prinsip-Prinsip Kepegawaian Negeri menyatakan bahwa "*Kepegawaian negeri adalah suatu jabatan dalam ranah eksekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, meliputi peran dalam sekretariat lembaga negara tertinggi dan juru tulis pengadilan.*"⁴⁵

Dampak dari masa jabatan kepala daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, telah memberikan kepastian hukum mengenai sengketa hukum prospektif yang sebelumnya merugikan banyak kepala daerah, terutama mereka yang dilantik pada tahun 2029. Pengujian meteril terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 membatalkan Pasal 167 ayat (3), sehingga pemilihan umum tidak lagi terjadi secara serentak di tingkat nasional dan lokal, melainkan dipisahkan dengan rentan waktu relatif lama yakni minimal dua tahun dan maksimal dua tahun enam bulan. Dengan demikian, selama masa transisi menuju pemilihan lokal berikutnya, peran kepala daerah dan wakil kepala daerah akan diisi oleh penjabat kepala daerah yang ditunjuk untuk masa jabatan tersebut. Keadaan ini merupakan akibat tidak langsung dari modifikasi kerangka kerja pemilihan serentak yang ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dari sudut pandang hukum konstitusional, peraturan baru ini sejalan dengan prinsip fleksibilitas dalam sistem pemilihan serentak, sebagaimana ditegaskan oleh mahkamah Konstitusi, yang memungkinkan penyelenggaraan pemilihan nasional dan lokal secara terpisah sambil tetap menjaga prinsip keserempakan dan akuntabilitas dalam kerangka konstitusional.⁴⁶

⁴⁴ M Alifudin Al Islami dan Moh Agung Suriyanto.2022, *Analisis Kekosongan Jabatan Guna Mengoptimalkan Kinerja Karyawan Perumda Bank Gresik*. Jurnal AKMAMI (Akutansi, Manajemen, Ekonomi), Vol. 3 No. 2, hlm. 178.

⁴⁵ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Prinsip-Prinsip Kepegawaian Negeri (LNRI No. 169 Tahun 1999, TLNRI No. 3890)

⁴⁶ Galang Asmara, Op.cit., hlm. 137–139.

Konsekuensinya, jika kepala daerah tidak mampu menjalankan tugasnya, maka wakilnya yang akan mengambil alih jabatan tersebut. Hal ini juga akan memberikan pengaruh yang besar terhadap operasional pemerintahan daerah. Pasal 65 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa apabila seorang kepala daerah ditahan atau berhalangan sementara, maka wakil kepala daerah memikul tanggung jawab dan wewenang kepala daerah.⁴⁷ Artinya, kepala daerah dalam hal ini berhalangan dan akan digantikan oleh wakilnya. Oleh karena itu, posisi tersebut harus segera diisi dan tidak boleh kosong dalam waktu lama.

Dampak langsung bagi masyarakat akibat tidak adanya wakil kepala daerah terlihat dari besarnya beban kerja kepala daerah yang membawahi pemerintahan daerah, menghadapi berbagai permasalahan yang tidak dapat diselesaikan tanpa bantuan wakil kepala daerah. Dampak lainnya adalah tidak adanya bantuan kepada kepala daerah dalam hal memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, mengkoordinasikan kegiatan perangkat daerah menindak lanjuti laporan dan/atau temuan pengawasan, mengamati dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh perangkat daerah provinsi atas nama wakil gubernur, pemantauan dan penilaian penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah pada tingkat kabupaten/kota, kecamatan, dan/atau desa untuk wakil bupati/walikota; memberikan masukan dan pertimbangan kepada kepala daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah selama ditahan atau berhalangan sementara, dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, apabila langkah-langkah tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan oleh pihak manapun, mau tidak mau pembangunan daerah akan terhambat, kegiatan pemerintahan di tingkat daerah akan berjalan lebih lambat, dan pada akhirnya, pelayanan masyarakat juga akan terkena dampak buruknya.⁴⁸

Selain itu juga penunjukan pejabat kepala daerah membawa dampak besar terhadap kondisi demokrasi di Indonesia, yang dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Kebangkitan kewenangan tersentralisasi merupakan sebuah proses penunjukan pejabat kepala daerah dianggap sebagai cara untuk mengembalikan kewenangan terpusat ke pemerintah pusat, sehingga memperkuat dominasinya atas daerah. Keterlibatan masyarakat kurang dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah yang transparansi dan akuntabilitas. pejabat kepala daerah dapat mengurangi keterlibatan masyarakat dalam proses politik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kemunduran prinsip inti kedaulatan rakyat dalam penunjukan pemimpin sementara daerah tanpa melalui proses demokrasi dianggap sebagai kemunduran terhadap prinsip kedaulatan rakyat, yang seharusnya menjadi landasan fundamental dalam proses pengambilan keputusan politik.⁴⁹

⁴⁷ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI No. 244 Tahun 2014, TLNRI No. 5587)

⁴⁸ Andi Setiawan, 2020, *Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, hlm. 45.

⁴⁹ Luki Wijayanti, 2023, *Dampak Penunjukan Pejabat Kepala Daerah terhadap Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 15, No. 2, hlm. 210.

Dengan demikian, penting bagi sistem politik Indonesia untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi yang sehat, transparan, dan partisipatif dalam proses penunjukan pejabat negara, terutama di tingkat daerah, guna menjaga stabilitas dan keseimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah serta memastikan partisipasi yang merata dari masyarakat dalam proses politik. Oleh karena itu, penting bagi sistem politik Indonesia untuk menjunjung tinggi prinsip demokrasi yang sehat, transparan, dan partisipatif dalam pengangkatan pejabat negara, khususnya di daerah, untuk menjaga stabilitas dan perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah serta menjamin partisipasi masyarakat yang adil dalam proses politik.

c. Analisis Kelembagaan dan Konstitusional

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tidak secara tegas menguji aturan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah. Namun keputusan tersebut membawa implikasi institusional dan konstitusional yang signifikan terhadap lamanya masa jabatan pejabat kepala daerah, khususnya sebagai konsekuensi dari struktur pemilu dan pilkada serentak yang tidak proporsional. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi memandang penataan jadwal pemilu sebagai persoalan konstitusional yang mempunyai implikasi sistemik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁵⁰

1) Pejabat kepala daerah sebagai konsekuensi desain pemilu dan pilkada.

Dalam pembahasannya, Mahkamah menekankan bahwa pengaturan pemilu serentak dan pemilukada bukan sekedar persoalan teknis administratif, melainkan menyangkut keutuhan kedaulatan rakyat dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan Pilkada Nasional Serentak 2024 yang menyebabkan kekosongan pemimpin definitif daerah di berbagai daerah, mengakibatkan meluasnya pengangkatan pejabat kepala daerah dalam kurun waktu yang lama.⁵¹

Padahal, pengangkatan pejabat kepala daerah berdasar pada ketentuan Pasal 201 ayat (9) dan ayat (10) UU Pilkada yang mengatur bahwa kekosongan jabatan kepala daerah untuk sementara diisi oleh pejabat kepala daerah sampai terpilih kepala daerah definitif tetap melalui pemilihan kepala daerah. Namun Mahkamah dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 menilai pengaturan pemilu dan jadwal pemilihan kepala daerah yang menimbulkan dampak luas dan berulang justru mengungkap permasalahan konstitusional dalam kerangka kelembagaan demokrasi elektoral. Oleh karena itu, lamanya masa jabatan pejabat kepala daerah tidak terlepas dari kegagalan pembentuk undang-undang dalam menetapkan jadwal pemilu dan pemilihan kepala daerah secara konstitusional dan rasional.

2) Perspektif konstitusional terhadap jabatan pejabat kepala daerah

⁵⁰ Moch Fiqri Zainurahman, Gunawan Gunawan, dan Khulaila Inda Fikriyah, 2025, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal serta Dampaknya Terhadap Masa Jabatan Kepala Daerah dan DPRD*,” *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau*, Vol. 5, No. 2, hlm. 170.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 171.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pengurus, bupati, dan walikota dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis. Peraturan ini menetapkan pemimpin daerah sebagai otoritas politik yang ditunjuk melalui mandat langsung oleh masyarakat. Pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari komponen Aparatur Sipil Negara dan menjabat dalam jangka waktu lama dapat berisiko melepaskan praktik pemerintahan daerah dari prinsip-prinsip dasar demokrasi substantif.⁵²

Dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, Mahkamah menggarisbawahi pentingnya hubungan desain pemilu dengan asas kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika, pada kenyataannya, posisi kepala daerah lebih banyak dipegang oleh pejabat yang ditunjuk dibandingkan wakil yang dipilih, maka hal ini dapat melemahkan pentingnya kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Oleh karena itu, meskipun pada prinsipnya penunjukan pejabat kepala daerah tidak secara tegas bertentangan dengan UUD 1945, namun praktik mempertahankan penunjukan tersebut dalam jangka waktu yang lama dapat dianggap bertentangan dengan prinsip konstitusi yang menjunjung tinggi pemerintahan daerah yang demokratis.

3) Dampak kelembagaan: lemahnya akuntabilitas dan representasi daerah.

Mahkamah, dalam putusan *a quo*, juga menekankan pengaruh sistemik rancangan pemilu terhadap karakter penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Dalam konteks pejabat kepala daerah, permasalahan utama yang teridentifikasi adalah kurangnya akuntabilitas politik. Berbeda dengan pimpinan daerah definitif yang mendapat mandat langsung dari rakyat dan DPRD, secara hierarki bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Kondisi ini menimbulkan problem kelembagaan berupa:⁵³

- Melemahnya kontrol demokratis dari masyarakat daerah;
- Terbatasnya legitimasi politik pejabat kepala daerah;
- Potensi konflik kepentingan antara kebijakan pusat dan kebutuhan daerah.

Mahkamah dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 menegaskan bahwa rumusan sistem pemilu harus mengedepankan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan integritas proses demokrasi. Apabila pejabat kepala daerah masih menjabat dalam jangka waktu yang lama, efektivitas tata kelola daerah dapat terganggu karena kebijakan strategis daerah cenderung bersifat administratif dibandingkan inovatif.

⁵² Ibid., hlm. 173.

⁵³ Ibid., hlm. 175.

- 4) Penataan jadwal pemilu sebagai solusi konstitusional atas masalah penjabat kepala daerah yang terlalu lama.

Salah satu poin penting dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah desakan Mahkamah kepada pembentuk undang-undang untuk merevisi kerangka keserentakan pemilu. Mahkamah menetapkan kerangka konstitusi yang mendukung model pemilu serentak nasional dan daerah, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjadi landasan penting dalam penataan model pemilihan umum serentak di Indonesia. Putusan ini menegaskan bahwa pemilu serentak tidak hanya melibatkan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden, tetapi juga dapat mencakup pemilihan kepala daerah, seperti gubernur, bupati, dan walikota. Penegasan tersebut memberikan fleksibilitas bagi pembentuk undang-undang untuk memilih berbagai varian model pemilu serentak, selama tetap menjaga prinsip keserentakan sesuai dengan konstitusi. Dengan demikian, setiap perubahan atau penyesuaian terkait jadwal dan model pemilu harus tetap berlandaskan pada prinsip-prinsip yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi agar penyelenggaraan pemilu berjalan secara demokratis dan konstitusional.⁵⁴ Apabila pemilu nasional dan pemilu daerah dilaksanakan dengan selang waktu yang proporsional antara keduanya, maka:

- Masa jabatan kepala daerah definitif dapat diatur secara lebih konsisten;
- Kebutuhan penunjukan penjabat kepala daerah dapat diminimalkan;
- Transisi pemerintahan daerah dapat berlangsung secara demokratis dan berkesinambungan.

Dengan demikian, Putusan MK no. 135/PUU-XXII/2024 secara tidak langsung memberikan landasan konstitusional yang menunjukkan bahwa lamanya masa jabatan penjabat kepala daerah disebabkan oleh cacatnya desain sistem pemilu, dan bukan semata-mata mewakili persoalan administratif pemerintahan daerah.

- 5) Posisi Mahkamah Konstitusi dalam menjaga demokrasi lokal.

Melalui putusan ini, Mahkamah menegaskan fungsinya sebagai pelindung konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi, yang mencakup demokrasi tingkat lokal. Meskipun Mahkamah tidak secara tegas membatalkan peraturan mengenai penjabat kepala daerah, namun Mahkamah memberikan indikasi konstitusional

⁵⁴ Galang Asmara, 2022, *Pemilihan Umum Serentak Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Implikasinya Terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal APHTN-HAN, Vol. 1, No. 1, hlm. 137–139.

bahwa praktik-praktik yang menjauhkan masyarakat dari proses demokrasi harus dibenahi melalui langkah-langkah pengaturan yang tepat.⁵⁵

Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menjadi dasar untuk menganalisis bahwa perpanjangan masa jabatan pejabat kepala daerah merupakan persoalan konstitusional yang perlu diselesaikan melalui reformulasi kebijakan pemilu dan pilkada, bukan dengan normalisasi pengangkatan pejabat non-elektif dalam jangka panjang.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, pengaturan Pejabat Kepala Daerah (Pj) sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 secara normatif telah memiliki dasar hukum yang jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun, mekanisme penunjukannya yang bersifat sentralistik dan minim partisipasi publik menimbulkan persoalan legitimasi demokratis. Masa jabatan Pj yang tidak dibatasi secara tegas serta kewenangan yang dibatasi secara administratif menunjukkan bahwa keberadaan Pj lebih diarahkan pada menjaga kesinambungan pemerintahan daripada memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketegangan antara efektivitas tata kelola pemerintahan dan semangat otonomi daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menghadirkan perubahan paradigma dengan menegaskan bahwa persoalan Pejabat Kepala Daerah bukan sekadar isu administratif, melainkan persoalan konstitusional yang berkaitan erat dengan legitimasi demokrasi dan kedaulatan rakyat. Penunjukan Pj yang berlangsung dalam jangka waktu panjang akibat desain pemilu yang tidak proporsional berpotensi melemahkan akuntabilitas politik dan memperbesar dominasi pemerintah pusat terhadap daerah. Oleh karena itu, diperlukan restrukturisasi sistem dan jadwal pemilu untuk meminimalisasi masa jabatan Pj, sekaligus memperkuat partisipasi publik dan prinsip demokrasi dalam masa transisi pemerintahan daerah. Dengan demikian, penataan regulasi dan kelembagaan menjadi kunci dalam menjaga legitimasi, efektivitas, dan integritas pemerintahan daerah sesuai amanat konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/ Literatur

- Andi Setiawan, 2020, *Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Gramedia, Jakarta.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 1, Penerbit. Mandar Maju, Bandung.
- Cekli Setya Pratiwi, et. all., 2016, *Restatement Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)*, Judicial Spector Support Program, Jakarta.

⁵⁵ Andana, et. all., *Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Terhadap Pemilihan Umum Daerah*, Limbago: Journal of Constitutional Law, Vol. 5, No. 3, 2025, hlm. 116.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1, Penerbit. Kompas, Jakarta.

Soedjono soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, Penerbit. UI-Press, Jakarta.

Soimin dan Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. 1, Penerbit. UII Press, Yogyakarta.

Jurnal dan Artikel Ilmiah Lainnya

Alfani Aldi Pratama, Insan Tajali Nur, dan Poppilea Erwinta, (2024), *Problematika Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sebagai Dampak Penetapan Pilkada Serentak Tahun 2024*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 13 No. 01, 2024.

Andana, et. all., (2025), *Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 Terhadap Pemilihan Umum Daerah*, Limbago: Journal of Constitutional Law, Vol. 5, No. 3, 2025.

Ashari, et. all., (2024), *Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ*, Journal Of Social Science Research, Vol. 4 No. 1, 2024.

Bakri Zulkifli, et. all, (2018), *Diskursus Independensi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Jurnal Prodi Magister Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 1, 2021.

Budi Mulianto, M.Sirijalul Fikri, (2018), “*STRUKTUR LEGITIMASI DALAM MASYARAKAT INDONESIA (Studi Pengukuhan Kembali Kerajaan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar Provinsi Riau)*,” Journal Wadana Vol. IV No. 1, 2018.

Fakhris Lutfianto Hapsoro dan Ismail Ismail, (2020), *Interpretasi Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Untuk Mewujudkan The Living Constitution*, Jambura Law Review Vol. 2 No. 2, 2020.

Galang Asmara, (2022), *Pemilihan Umum Serentak Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Implikasinya Terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal APHTN-HAN, Vol. 1, No. 1, 2022.

Luki Wijayanti, (2023), *Dampak Penunjukan Penjabat Kepala Daerah terhadap Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 15, No. 2 2023.

M Alifudin Al Islami dan Moh Agung Suriyanto, (2022), *Analisis Kekosongan Jabatan Guna Mengoptimalkan Kinerja Karyawan Perumda Bank Gresik*. Jurnal AKMAMI (Akutansi, Manajemen, Ekonomi), Vol. 3 No. 2, 2022.

Martha Pigome, (2011), *Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Ri Pasca Amandemen Uud 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2, 2011.

Moch Fiqri Zainurahman, Gunawan Gunawan, dan Khulaila Inda Fikriyah, (2025), *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal serta Dampaknya Terhadap Masa Jabatan Kepala Daerah dan DPRD*,” Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau, Vol. 5, No. 2, 2025.

Mochammad Tommy Kusuma, et. all., (2024), *Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024*, Sosio Yustisia : Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial, Vol. 2, No. 2, 2024.

Patar Simatupang dan Haedar Akib, (2015), “*Efektivitas Implementasi Dan Dampak Kebijakan Dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan*,” Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik, Vol. 2 No. 1, 2015.

Ramadhan Diastama Anggita, (2021), *Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020 Di Masa Pandemi Covid-19*, Jurnal Supremasi, Vol. 11 No. 22, 2021.

Sandy Mulia Arhdan dan Khairani, (2023), *Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan*, Unes Law Review, Vol. 5 No. 3, 2023.

- Septi Nur Wijayanti, (2017), *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No. 2, 2017.
- Suparto, (2019), *Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam*, Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Vol XIX No. 1 Juni 2019.
- Wira Atma Hajri, et all., (2023), *Kedaulatan Rakyat Di Indonesia: Konsep Yang Dianut Dan Konsekuensinya Di Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Selat, Vol. 10, No 2 2023.
- Zaqil Widad, (2023), *Parameter Demokrasi Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah*, At-Tanwir Law Review, Vol. 3, No. 1, 2023.

Peraturan-Peratran

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada (LNRI No. 130 Tahun 2016, TLNRI No. 5898)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI No. 244 Tahun 2014, TLNRI No. 5587)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI No. 98 Tahun 2003, TLNRI No. 4316)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI No. 125 Tahun 2004, TLNRI No. 4437)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Prinsip-Prinsip Kepegawaian Negeri (LNRI No. 169 Tahun 1999, TLNRI No. 3890)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah (LNRI No. 245 Tahun 2004, TLNRI No. 6573)
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (LNRI No. 182 Indonesia Tahun 2017, TLNRI No. 6109)
- Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

Web

- <https://harian.fajar.co.id/2024/11/17/prof-muhammad-tegaskan-masa-jabatan-penjabat-kepala-daerah-maksimal-dua-tahun/>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026.
- <https://www.idntimes.com/news/indonesia/272-daerah-akan-dipimpin-penjabat-sebelum-pilkada-serentak-2024-00-g3crm-8zzrdk>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026