

Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah

**Arief Rachman Hakim¹, Yulita Dwi Pratiwi², Syahrir Syahrir³
Wahyu Aliansa⁴, Aisyah Anudya Palupi⁵**

¹Fakultas Hukum UPN Veteran Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

² Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia

^{3,4,5} Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Indonesia

arief.rh.ih@upnjatim.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis kekuatan hukum dan eksekutorial dari pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual, pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertimbangan hukum Putusan 15/PUU-XX/2022 memiliki kekuatan hukum sebagaimana putusan MK yang memiliki sifat *final and binding* sejak diucapkan oleh hakim karena memiliki substansi sebagai *ratio decidendi* bukan sebagai *obiter dictum*. Kekuatan eksekutorial hukum pertimbangan hakim yang dianggap menciptakan hukum baru. Urgensi adanya peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU Pilkada guna mengantisipasi konflik kepentingan dalam penunjukan kepala daerah, yang diharapkan dapat memenuhi prinsip kedaulatan rakyat, pilkada demokratis, persamaan kedudukan dan kepastian hukum yang adil kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Selaras dengan tujuan penelitian, kebaharuan dalam penelitian ini adalah penekanan pada analisis kekuatan hukum pertimbangan hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022 mengenai Penjabat Kepala Daerah dan Kekuatan Eksekutorial Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022.

Kata kunci: Kekuatan Hukum; Pertimbangan Hakim; Penjabat Kepala Daerah

Abstract

This study aims to analyze the legal and executable powers of the judges' considerations of the Constitutional Court on Decision Number 15/PUU-XX/2022. The method used is normative juridical, with a conceptual approach, a case approach and a statutory approach. The results show that the legal considerations of Decision 15/PUU-XX/2022 have legal force as the Constitutional Court's decision which has a final and binding nature since it was pronounced by the judge because it has substance as a ratio decidendi not as an obiter dictum. The judicial power of the judge's judgment is considered to create a new law. The urgency of implementing regulations from Article 201 of the Pilkada Law is to anticipate conflicts of interest in the appointment of regional heads, which are expected to fulfill the principles of popular sovereignty, democratic elections, equality of position and fair legal certainty, legal certainty and benefit for the community. In line with the research objectives, the novelty in this study is the emphasis on the analysis of the legal power of the Constitutional Court judges' considerations in Decision Number 15/PUU-XX/2022 regarding Acting Regional Heads and Executorial Powers of Constitutional Court Judge' Considerations in Decision Number 15/PUU-XX/2022.

Keywords: Legal Force; Consideration; Head Of Regional

1. PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara serentak merupakan agenda besar demokrasi yang beberapa kali ditunda hingga akan dilaksanakan pada tahun 2024. Implikasinya terdapat 101 jabatan kepala daerah kosong pada tahun 2022¹ dan 171 jabatan kepala daerah kosong pada tahun 2023. Kondisi demikian sebagai transisi dalam mengimplementasikan sistem serentak. Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) UU 10/2016 tentang Pilkada, mengatur bahwa daerah yang kosong, akan ditunjuk “Penjabat Gubernur, Bupati atau Walikota, yang berasal dari Jabatan Tinggi Madya dan Tinggi Pratama”. Kekosongan pejabat definitif tidak dapat dibiarkan, mengingat penyelenggaraan pemerintahan khususnya pelayanan publik harus tetap berlangsung.

Penjabat kepala daerah ditunjuk dari Aparatur Sipil Negara yakni Jabatan Tinggi Madya untuk mengisi jabatan gubernur dan Jabatan Tinggi Pratama dianggap bertentangan dengan Konstitusi, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Atas dasar tersebut Pemohon yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya akibat keberlakuan pasal *a quo*, mengajukan pengujian konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).² MKRI yang merupakan *the guardian of the constitution* dan juga sebagai pengawal demokrasi³, memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar⁴ kemudian memutus permohonan tersebut dalam Putusan 15/PUU-XX/2022 pada tanggal 20 April 2022 dengan amar “Menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya”.

Implikasinya dari putusan tersebut, aturan yang diuji tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan masih memiliki kekuatan hukum mengikat.⁵ Dalam pertimbangan hukum hakim MKRI menilai Pasal *a quo* telah sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, pilkada yang demokratis, persamaan kedudukan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh UUD 1945.⁶ Proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan Pemilu dimaksudkan untuk menentukan asas legalitas, asas legimitasi dan asas kredibelitas bagi suatu pemerintahan yang

¹ Tsarina Maharani, “101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan, Siapa Penggantinya Jika Tanpa Pilkada?,” Kompas, accessed June 12, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/04/16034151/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-tahun-ini-siapa-penggantinya-jika-tanpa>.

² MKRI, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022” (2022).

³ Asosiasi Pengajar Hukum Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2010): 434.

⁴ “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Yang Telah Dirubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi” (n.d.).

⁵ Dalam Pasal 56 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi diatur tentang amar putusan yang menyatakan permohonan ditolak, yaitu: “Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.”

⁶ MKRI, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022: 54.

didukung oleh rakyat.⁷ Menariknya, dalam pertimbangan hukum Putusan 15/PUU-XX/2022, hakim MKRI memberikan sejumlah rambu-rambu dalam hal penunjukan kepala daerah. Rambu-rambu tersebut pada pokoknya sebagai pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada.

Pertimbangan tersebut pun sampai dengan saat ini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah. Bahkan beberapa penjabat kepala daerah telah dilantik mulai Kamis, 12 Mei 2022 tanpa petunjuk pelaksanaan ketentuan Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada.⁸ Putusan MK yang amarnya menolak permohonan pemohon dijadikan pembena bahwa Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada telah memiliki kekuatan hukum mengikat dan sifatnya *final and binding*. Sedangkan batasan yang disebutkan Mahkamah dianggap tidak memiliki kekuatan hukum seperti amar putusan. Di sisi lain, Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Armand Suparman mendesak pemerintah membuat peraturan pelaksana mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah sesuai perintah Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangan hukum pada putusan nomor 15/PUU-XX/2022. Menurutnya, regulasi yang ada saat ini tak cukup mengatur pengisian penjabat akibat penyerentakan pilkada 2024.⁹

Penelitian terdahulu yang juga membahas Penjabat Kepala Daerah dilakukan oleh Juanda (2022) yang membahas mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah menghadapi pemilukada serentak 2024 dan pimpinan tinggi madya serta pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI atau Polri Aktif.¹⁰ Pada penelitian tersebut, Juanda menitikberatkan pembahasan pada pengkajian aspek pro dan kontra atas ketiadaan peraturan pemerintah, tidak adanya transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas pada pengangkatan anggota TNI aktif dan anggota Kepolisian RI menjadi penjabat Kepala Daerah, yang mana hal ini merupakan warna baru dalam penelitian dengan topik terkait sehingga dapat menjadi referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya. Namun, penelitian tersebut tidak membahas lebih detail terkait pertimbangan hakim MK dalam Putusan Nomor 15 /PUU-XX/2022 yang menjadi salah satu acuan dalam implementasi pengangkatan penjabat daerah ini.

Penelitian kedua, yakni dilakukan oleh Umar (2022) yang menyimpulkan bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah dalam waktu yang lama juga menimbulkan permasalahan, terutama aspek otonomi daerah, rentan terjadi

⁷ Sukimin Sukimin, "Pemilihan Presiden Dan Wakil Residen Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum," *Jurnal USM Law Review* 3, no. 1 (2020): 114, <https://doi.org/10.26623/julr.v3i1.2284>.

⁸ Dhf/isn, "Daftar Penjabat Kepala Daerah Yang Dilantik Mendagri," CNN Indonesia, n.d.

⁹ Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, "Pemerintah Terus Didesak Buat Peraturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah," n.d.

¹⁰ Juanda & Ogiandhafiz Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Keamanan Nasional Volume VIII, Nomor. 1, Juli 2022 VIII*, no. 10 (n.d.): 192–219, <https://doi.org/https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>.

praktik suap dan rawan akan *abuse of power*.¹¹ Menariknya, pengkajian pada penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dengan perspektif hermeneutika yang sangat relevan dalam memahami kebijakan mengenai dinamika pengangkatan penjabat sementara kepala daerah dengan memfokuskan pada pencarian makna atau arti dari setiap dokumen dan data, baik dokumen kebijakan berupa peraturan perundang undangan maupun hasil kajian yang lain. Mengingat penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dengan persepektif hermeneutika, tentu dalam pengkajiannya terdapat data-data berupa angka dan memiliki luaran sebagai penelitian empiris, terlebih penelitian dilakukan dengan studi kasus pengajuan penjabat sementara kepala daerah Kabupaten Pulau Morotai. Sehingga, dalam penelitian tersebut tidak disinggung sama sekali terkait pertimbangan hakim MK dalam Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Mahardika, dkk (2022) dengan topik problematika yuridis pengisian penjabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang merujuk pada kesimpulan bahwa metode pemilihan di tingkat daerah dengan model penunjukan bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yaitu partisipasi (*participation*) dan kebebasan (*liberty*).¹² Penelitian tersebut membahas dari segi ketatanegaraan Indonesia, sehingga, selain lebih berfokus pada ketatanegaraan penelitian tersebut juga berfokus pada pembahasan nilai-nilai demokrasi, partisipasi, dan kebebasan. Namun, karena lebih berfokus pada hal-hal tersebut pembahasan mengenai Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang merupakan salah satu instrument yang lahir karena adanya pengangkatan penjabat daerah hasil penunjukkan aparatur sipil negara yakni jabatan tinggi madya untuk mengisi jabatan gubernur dan jabatan tinggi pratama kurang sedikit disinggung. Berdasarkan pemaparan tersebut maka dalam penelitian ini akan membahas sebuah kebaruan dalam penelitian dengan topik penjabat kepala daerah yang belum dibahas secara detail pada penelitian-penelitian sebelumnya yakni analisis kekuatan hukum pertimbangan hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022 mengenai Penjabat Kepala Daerah dan Kekuatan Eksekutorial Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022. Penelitian ini bertujuan menganalisis kekuatan hukum dan eksekutorial dari pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022.

¹¹ Syarifuddin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora* 2, no. 1 (2022): 63–73, <http://jurnal.ummu.ac.id/index.php/jssh/article/view/1144>.

¹² Ferry Nahdian Furqan Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 2003–5, <https://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/legacy/article/view/6224>.

2. METODE

Metode yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian hukum normatif atau *legal research*. Penelitian hukum bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul dengan memberikan preskripsi atas isu hukum yang diajukan.¹³ Penelitian hukum ditujukan untuk menemukan kebenaran koherensi yakni apakah suatu aturan hukum sesuai dengan norma hukum, adakah norma hukum tersebut sesuai dengan prinsip hukum serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum.¹⁴ Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer yang digunakan adalah bahan peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum, dalam bidang hukum tata negara dan hukum acara MK. Selain buku juga digunakan hasil penelitian terdahulu sebagai rujukan yakni berupa makalah, jurnal, tesis maupun disertasi. Bahan hukum tersebut kemudian dielaborasi dengan fakta hukum dengan tujuan memecahkan isu hukum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022

Didik Supriyanto menganggap bahwa salah satu dasar diselenggarakannya pemilihan serentak, mengingat MK yang kewalahan mengadili sengketa hasil pilkada, melalui Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 menolak untuk melanjutkan tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada. MK generasi ketiga merevisi Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang dihasilkan MK generasi pertama. Mereka menyatakan bahwa pilkada bukan rezim pemilu, tetapi rezim otonomi daerah.¹⁵ Putusan yang keluar pada 19 Mei 2014 tersebut sejalan dengan putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif yang terpisah dari pemilu presiden, tidak konstitusional. Oleh karena itu, MK memerintahkan agar Pemilu 2019 nanti menjadi pemilu serentak, yakni pemilu legislatif dan pemilu presiden diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan. Sedangkan penyelenggaraan pilkada silakan diatur dan diselenggarakan di luar kedua pemilu tersebut. Dua putusan MK tersebut tentu saja membayangkan gagasan pemilu nasional dan pemilu daerah.¹⁶

Gagasan Pemilu serentak ditinjau melalui metode *original intent* maupun ilmu tafsir sejarah (historis) maka kedudukannya memiliki dasar keabsahan

¹³ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 1.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum* (Jakarta: Kencana, 2020).

¹⁵ Didik Supriyanto, "Pemilu Serentak Versi MK Justru Merepotkan," in *Pemilu Serentak Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, ed. Indra Pahlevi (Jakarta: P3DI Sekretariat DPR RI, 2015), vi.

¹⁶ Supriyanto.

yuridis konstitusional sebagai upaya untuk menggeser era transisi demokrasi menuju kearah konsolidasi demokrasi.¹⁷ Mengutip kalimat “*You can have election without demoracy, but you can not have democray without election*”, menunjukkan betapa pemilu sangat penting bagi negara yang menjalankan sistem demokrasi.¹⁸ Konsolidasi demokrasi menekankan upaya dalam meminimalisasi praktik-praktik buruk sistem demokrasi langsung. Praktik tersebut seperti praktik transaksional, koruptif, serta memiliki kecenderungan untuk melembagakan politik *klan* dalam dinamika sistem politik ketatanegaraan di Indonesia.¹⁹

Dengan landasan filosofis menjamin pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dan Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan.²⁰ Menghilangkan hak seorang warga negara yang memenuhi persyaratan, bukan hanya menciderai demokrasi, tetapi merupakan pembunuhan politik seseorang.²¹ Maka pembentuk undang-undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Di mana ketentuan tersebutlah yang mengatur adanya pemilihan serentak pada Pasal 3 ayat (1) dan undang-undang tersebut mengalami beberapa kali perubahan salah satunya pada ketentuan yang diujikan di MKRI.

Perkara 15/PUU-XX/2022 menguji konstitusionalitas ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 tentang Pilkada dengan batu uji Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Konstitusi di sini berperan sebagai hukum paling tinggi tingkatannya yang mengandung tujuan tertinggi pula. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah keadilan, ketertiban, perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*The founding fathers and mothers*).²² Menurut J. Barents, ada tiga tujuan negara yakni

¹⁷ Ria Casmi Arrsa, “Pemilu Serentak Dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi,” *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 169, <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1136>.

¹⁸ Setiya Pramana et al., “Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum,” *Jurnal USM Law Review* 3, no. 2 (2020): 462–79, <https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2903>.

¹⁹ Casmi Arrsa, “Pemilu Serentak Dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi.”

²⁰ Lihat penjelasan “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang” (2015).

²¹ Muhammad Syaefudin, “Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum,” *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (2019): 116, <https://doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>.

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 5th ed. (Jakarta: Raja Grafindo, 2015): 115.

memelihara ketertiban dan ketentraman, mempertahankan kekuasaan dan mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum.²³ Sehingga pengujian suatu norma selalu ditujukan pada hukum tertinggi tersebut, untuk melihat apakah norma yang telah diatur sejalan dengan tujuan negara.

Permohonan para pemohon pada dasarnya di latar belakang beberapa alasan, pertama, menciderai makna dari kedaulatan rakyat. Pemerintah tidak lagi bertindak dengan bijak demi kepentingan umum karena menciderai apa yang telah rakyat pilih sebagai pemimpin di masing-masing daerah dengan mengambil keputusan secara sepihak. Kedua, penentuan tujuan dan sasaran pada penyusunan rencana pembangunan daerah provinsi/kabupaten/kota tahun 2023-2026, didasarkan pada visi misi rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) provinsi/kabupaten/kota, analisis sasaran pokok dan arah kebijakan RPJPD provinsi/kabupaten/kota tahap keempat dan isu strategis aktual. Ketiga, diadakannya pengangkatan kepala daerah secara ditunjuk dari pejabat ASN untuk menggantikan kepala daerah yang sudah habis masa jabatannya tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yakni kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.²⁴

Permohonan inkonstitusional bersyarat tersebut dimaksudkan pemohon untuk tetap memberikan perpanjangan masa jabatan pada kepala daerah sebelumnya sampai dengan terpilihnya kepala definitif, akhirnya diputus MK dengan amar putusan menolak seluruh permohonan pemohon. Pertimbangan Hakim MKRI atas amar tersebut tercantum pada bagian [3.13] Putusan 15/PUU-XX/2022. Beberapa pertimbangan dalam Putusan tersebut mengundang berbagai perdebatan mengenai batasan yang diberikan hakim MKRI dalam penunjukan penjabat kepala daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut setidaknya ada beberapa poin masukan atau rambu yang ditentukan MKRI, antara lain tidak boleh mengangkat penjabat yang tidak memiliki pemahaman utuh terhadap ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemahaman terhadap politik nasional yang baik, memiliki kompetensi manajerial pemerintahan yang baik, penjabat gubernur/bupati/walikota harus dapat bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan proses mengangkat penjabat kepala daerah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 pemerintah terlebih dahulu harus membuat pemetaan kondisi riil

²³ J. Barents, "De Wetenschap de Politiek, Een Terreinverkenning," in *Ilmu Politika Suatu Perkenalan Lapangan*, ed. L.M. Sitorus (Jakarta: PT. Pembangunan, 1958), 38.

²⁴ Pulung Abiyasa, "Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Di Kota Semarang Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 156, <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2266>.

masing-masing daerah dan kebutuhan penjabat kepala daerah yang memenuhi syarat sebagai penjabat kepala daerah dan memerhatikan kepentingan daerah dan dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh pejabat yang berwenang.

Sebelumnya MK dalam Putusan Nomor 67/PUU-XI/XIX/2021 pun telah memberikan pertimbangan yang senada. Putusan yang menguji ketentuan Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 10/2016 tentang Pilkada, dengan amar putusan yang sama juga yakni menolak seluruhnya, memberikan pertimbangan “pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.”.

Putusan 18/PUU-XX/2022 Tanggal 06 April 2022, juga masih berkaitan dengan pengujian Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada. Pengujian tersebut dilatar belakangi bahwa pemohon menganggap Pasal 201 ayat (7) UU 10/2016 secara normatif membatasi masa jabatan Bupati dan Wakil Bupati tidak lagi selama 5 (lima) tahun tidak memiliki landasan konstitusional dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum. Pasal tersebut pun berdasarkan putusan 18/PUU-XX/2022 tetap konstitusional. Dasar pertimbangan mahkamah jika dirangkum terdiri dari sifat transisional atau sementara dan sekali terjadi (*einmalig*), hak politik sebagai *derogable right*, fiksi Hukum (*Presumptio iures de iure*), butir 127 Lampiran II UU 12 Tahun 2021 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perlindungan hukum ada Kepala daerah yang tidak sampai 5 tahun berupa kompensasi.

Ketiga putusan tersebut menolak seluruh permohonan pemohon dengan akibat hukum pasal yang diuji tetap konstitusional. Hakim dalam proses mengadili dan menjatuhkan putusan wajib memadukan atau menggabungkan kepentingan hukum dan sekaligus kepentingan keadilan, dalam arti putusan hukum itu di dalamnya harus mengandung substansi keadilan atau putusan hukum yang berintikan keadilan.²⁵ Putusan MKRI memiliki permasalahan yang kerap menghinggapikan yakni ketidakjelasan dari amar putusannya, akibat suatu putusan

²⁵ Dian Ratu, Ayu Uswatun, and Anggita Doramia Lumbanraja, “Perkembangan Interpretasi Hukum Oleh Hakim Di Indonesia Dalam Dominasi Tradisi Civil Law System” 7, no. 2 (2022): 232–45, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.4799>.

yang diharapkan akan menyelesaikan masalah justru membuat persoalan baru. Selain keruwetan ambiguitas suatu putusan, persoalan lain yang kerap terjadi adalah ketidaksinkronan antara pertimbangan hukum putusan (posita) dengan amar putusan (terjadi suatu paradoksial/pertentangan).²⁶ Di sisi lain, pertimbangan hakim secara filosofis menegaskan: “Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.²⁷ Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kekuatan hukum dari pertimbangan hakim MKRI, dianggap sama dengan amar putusan dan menjadi keseluruhan yang tidak terpisahkan manakala menciptakan keadaan hukum dengan merujuk Pasal 48 ayat (2) UU MK *jo.* Pasal 33 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Pasal tersebut menyatakan tujuh unsur putusan MK yang berlaku kumulatif. Pertimbangan menjadi salah satu unsur dalam putusan, yang mengantarkan pada kesimpulan amar putusan yang ditulis pada bagian yang tersendiri.²⁸ Selain itu pertimbangan/pendapat hakim tersebut dapat dianggap sebagai tafsiran dan interpretasi hakim terhadap suatu perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Karena esensi dari putusan pada dasarnya ada pada isi amar putusan, maka amar putusanlah yang sebenarnya bersifat *final and binding* (terakhir dan mengikat).²⁹

Menyangkut substansi dari pertimbangan hukum, dibedakan menjadi dua macam. Pertama, yaitu bagian yang disebut dengan *ratio decidendi*. Bagian ini merupakan pertimbangan hukum yang menjadi dasar atau alasan dalam menentukan diambilnya suatu putusan yang selanjutnya dirumuskan pada amar putusan. *Ratio decidendi* tidak bisa dipisahkan dari amar putusan, artinya bagian pertimbangan ini pun mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, dan dapat diimplementasikan sebagai suatu kaidah hukum.³⁰ Bagian yang kedua adalah yang disebut dengan *obiter dictum*. Bagian ini tidak mempunyai hubungan secara langsung dengan masalah hukum yang sedang diperkarakan, oleh karenanya kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan amar putusan. *Obiter dictum* hanya sekedar ilustrasi atau analogi untuk menyusun argumen-argumen dalam menentukan suatu pertimbangan hukum, sehingga tidak memiliki kekuatan

²⁶ Denny Indrayana, “Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review MK Dan PTUN,” *Mimbar Hukum* 19, no. 3 (2007): 335–485, <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.19074>.

²⁷ Erwin Prahara, “Pertimbangan Hakim Terhadap Tanggung Jawab Tergugat Dalam Pemberian Nafkah Pasca Putusan Cerai,” *Jurnal USM Law Review* 1, no. 1 (2018): 2, <https://doi.org/10.26623/julr.v1i1.2225>.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006): 284.

²⁹ Meika Arista, “Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat Dan Tidak Mengikat?,” *Hukum Online*, n.d.

³⁰ Maruarar Siahan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

hukum mengikat.³¹ Tujuan dari penerapan *obiter dicta* dalam putusan adalah untuk memperjelas prinsip-prinsip dan aturan-aturan hukum yang akan digunakan hakim dalam pertimbangannya.³² Berkaitan pembagian dua macam substansi pertimbangan hakim tersebut, juga dibahas oleh ahli dalam Putusan MK No. 32/PUU-XVIII/2020.

Selanjutnya Kusuma Pudjosewojo, memberikan contoh untuk menggambarkan perbedaan *ratio decidendi* dan *obiter dicta*. Ia mengatakan jika suatu perkara mengantung faktor-faktor a, b, dan c. Dari faktor-faktor ini yang dianggap esensiil ialah faktor a dan b, sedangkan c hanya penambah saja. Berdasarkan hal tersebut, hakim mengambil putusan x. Maka, *ratio decidendi* dari perkara itu adalah a dan b (berserta x). Jika kemudian terjadi perkara yang mengandung faktor a dan b (dan c), maka bisa dipastikan bahwa keputusannya akan x. Jika terjadi perkara yang mengandung faktor a dan b dan c dan d, sedangkan d adalah esensiil, maka dalam perkara ini keputusannya tidak mungkin x.³³

Berdasarkan kedua teori tersebut, pertimbangan hakim Putusan MKRI 15/PUU-XX/2022 pun memiliki kedua substansi tersebut baik *ratio decidendi* maupun *obiter dictum*. Bagian pertimbangan yang menunjukkan *obiter dictum* sebagaimana tercantum pada pertimbangan hakim [3.11] dan [3.12].³⁴ Sebagai contoh, (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan agar dapat menguatkan kedaulatan rakyat dan demokrasi [3.12.1]; (2) Pelaksanaan pilkada secara langsung yang dilakukan serentak tersebut dimaksudkan untuk mengefisienkan biaya dan waktu serta upaya meminimalkan kemungkinan potensi konflik [3.12.2]; (3) Bahwa berkenaan dengan ketentuan Pilkada serentak nasional yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 telah ternyata berimplikasi pula pada penundaan pelaksanaan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2022 dan 2023, sehingga masa jabatan kepala daerah yang selesai pada tahun 2022 dan 2023 tersebut harus diisi oleh penjabat yaitu orang yang secara sementara waktu menduduki jabatan gubernur/bupati/walikota, agar tidak terjadi kekosongan jabatan kepala daerah yang akan berdampak pada ketidakberlangsungan

³¹ Siaahan.

³² M. Natsir Asnawi, "Obiter Dicta Dalam Putusan Hakim," Vol. XXVIII, 2011.

³³ Arista, "Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat Dan Tidak Mengikat?"

³⁴ MKRI, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, 44.

[3.11] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil permohonan para Pemohon, oleh karena norma Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon saling berkaitan erat dan esensinya tidak berbeda yakni mengenai penunjukan penjabat dalam jabatan ASN sebagai penjabat gubernur/bupati/walikota untuk menggantikan kepala daerah yang habis masa jabatannya dan tidak diisi dengan kepala daerah hasil pemilihan maka Mahkamah akan mempertimbangkan secara bersamaan norma Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 a quo.

[3.12] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan mengenai konstitusionalitas norma Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 yang dipermasalahkan oleh para Pemohon, Mahkamah akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:"

penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, ditentukan pengangkatan penjabat kepala daerah di masing-masing daerah tersebut sampai dengan terpilihnya kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) definitif berdasarkan hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024 [3.12.4].

Uraian tersebut tidak membahas secara langsung pokok materiil pasal yang diuji tetapi membantu untuk membangun argumentasi hakim. Sedangkan pada bagian pertimbangan [3.13.3] Putusan 15/PUU-XX/2022, di mana mahkamah menjelaskan rambu-rambu dalam penunjukan kepala daerah sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan pertimbangan hakim yakni *ratio decidendi*. Hal tersebut berdasarkan bangunan argumentasi bahwa rambu-rambu tersebut disusun mahkamah setelah memeriksa pasal yang diuji dengan melakukan berbagai penafsiran/interpretasi.³⁵

Pada pertimbangan [3.13], mahkamah menyebutkan bahwa pertimbangan [3.13.3] merupakan salah satu bagian dari pertimbangan mahkamah dalam memeriksa dalil-dalil para Pemohon yang pada pokoknya mempersoalkan pengangkatan penjabat kepala daerah dalam norma Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan pilkada yang demokratis, persamaan kedudukan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pertimbangan hukum yang menjadi dasar atau alasan dalam menentukan diambilnya suatu putusan meskipun tidak terdapat frasa “memerintah” tetapi memiliki kekuatan hukum yang sama seperti pada putusan MK. Hal tersebutpun berlaku sama terhadap pertimbangan hakim pada putusan MK nomor 67/PUU-XI/XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022.

Putusan yang menolak seluruh permohonan permohonan bukan berarti pasal yang diuji tidak membutuhkan peraturan lebih lanjut yakni sebagai peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam hierarki peraturan perundang-undangan terdapat jenis peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.³⁶ Dengan kekuatan hukum yang sama sebagaimana dengar amar seyogyanya pemerintah dapat menyusun peraturan pelaksana penunjukan penjabat kepala daerah.

³⁵ Martitah, *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013):81. Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi adalah penemuan hukum (*rechtsvinding*) manakala peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Penemuan hukum ihwalnya adalah berkenaan dengan hal mengkonkretisasikan produk pembentukan hukum.

³⁶ Pasal 1 angka 5 “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (n.d.).

3.2 Kekuatan Eksekutorial Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan 15/PUU-XX/2022

Kekuatan eksekutorial dalam pembahasan ini tidak dapat dilepaskan dari kekuatan hukum pertimbangan hakim yang dianggap menciptakan hukum baru dan memiliki sifat *final and binding*. Meskipun telah terjadi keterpaduan dalam pertimbangan hukum, tetaplah membutuhkan tindak lanjut implementasi dalam kasus-kasus konkrit oleh pihak yang berwenang. Di sini pihak yang berwenang adalah pemerintah. Mengingat peraturan pelaksana yang dibutuhkan ialah peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Secara garis besar tugas dan wewenang dari Penjabat Kepala Daerah tidak jauh berbeda dengan Kepala Daerah Definitif, sebagaimana Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat rambu-rambu khusus bagi pejabat kepala daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan daerah, mengingat keberadaan pejabat berdasarkan penunjukan bukan hasil pemilihan. Pembatasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah karena keberadaannya berdasarkan penunjukan yang diatur dalam Pasal 132 A ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah (ditetapkan tanggal 4 Juli 2008) sebagai berikut: 1) melakukan mutasi pegawai; 2) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; 3) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan 4) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Pembatasan kewenangan sebagaimana dimaksud diatas dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Pasal 4 UUD NRI 1945, menegaskan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang. Dalam sudut pandang ketatanegaraan Presiden merupakan unsur pemegang birokrasi tertinggi, sebagaimana konsep negara kesatuan. Sebagaimana definisi yang disampaikan Soehino, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan

hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.³⁷ Kemudian pendapat Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat.³⁸

Dikaitkan dalam hal pemerintah daerah langsung merujuk pada Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945, di mana urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut menjadi salah satu cita-cita reformasi, di mana daerah diberikan kesempatan untuk mengelola daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi daerah dan asas desentralisasi serta tugas pembantuan dari pusat. Korelasinya jika terjadi penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat patut dipertanyakan dimana masalah demokrasi dan otonomi daerah. Mengingat dalam konstitusi pun mengatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 terkait Kepala daerah dipilih secara demokratis dan Pasal 18A ayat (1), memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah menolak permohonan permohonan, yang artinya pasal yang diujikan yakni Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU 7 Tahun 2017, Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015 serta Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) UU 10/2016 UU Pilkada dinilai konstitusional oleh MK. Putusan ini menegaskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD secara serentak tak bisa dipisahkan satu sama lain. Pendapat mahkamah dengan adanya Pemilu Serentak dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial sesuai dengan kesepakatan para pengubah UUD 1945.³⁹ Sistem presidensial inilah yang juga menjadi landasan bahwa penunjukan Penjabat Kepala Daerah dibenarkan dalam hal kewenangan presiden kepala pemerintahan yang mendelegasikan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri.

Kemudian hal tersebut memunculkan pertanyaan, apakah penunjukan Penjabat tersebut memenuhi asas demokrasi. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga Negara berpartisipasi baik secara langsung maupun melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi mencakup bidang sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktek kebebasan politik secara bebas dan merata.

Dalam sistem ketatanegaraan, teori demokrasi dibagi menjadi dua, yaitu: demokrasi material dan demokrasi formal. Demokrasi dalam arti yang pertama adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini.

³⁷ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2000).

³⁸ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus* (Refika Aditama 2013), h. 11.

³⁹ Lihat pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019

Selanjutnya demokrasi dalam arti formal dapat dipahami sebagai bentuk lembaga perwakilan yang secara mutakhir dikenal adanya empat lembaga perwakilan sebagaimana diajukan James MacGregor, Burnst J.W. Peltason, dan Thomas E. Cronin yakni, perwakilan formal adalah kewenangan untuk bertindak dengan atas nama orang lain melalui proses kelembagaan atau kesepakatan yang terbuka seperti pemilihan umum berkala, perwakilan deskriptif atau kewilayahan adalah perluasan yang menentukan karakteristik masyarakat baik laki-laki maupun perempuan yang secara formal harus diwakilkan, perwakilan simbolik merupakan perluasan bagi anggota legislatif yang dapat dipercaya sebagai utusan dari rakyat di wilayah asalnya, dan perwakilan substansial adalah para anggota legislatif yang bertanggungjawab kepada pemilihnya.⁴⁰

Penunjukan penjabat kepala memang dilakukan tanpa keterlibatan rakyat baik langsung maupun tidak langsung dalam menentukan penjabat di daerahnya. Peran DPRD sebagai representasi rakyat pun tidak disebutkan dalam proses penunjukan penjabat. Jika dikaitkan dengan demokrasi materiil, tindakan penunjukan penjabat tersebut tidak memenuhi asas demokrasi materiil. Di mana menanggalkan unsur keterlibatan rakyat baik langsung maupun tidak langsung, karena kewenangan mutlak dalam penunjukan pada Kementrian Dalam Negeri.

Idealnya, jika berdasarkan demokrasi materiil, penunjukan penjabat harus mempertimbangkan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebelum mengangkat Penjabat, Presiden/Mendagri paling kurang atau setidaknya terlebih dahulu meminta pendapat dan masukan dari DPRD dan kepala daerah setempat. Sebelum pemilihan nama, terlebih dahulu meminta usulan kriteria dan nama yang diharapkan/dibutuhkan daerah, serta setelah ada nama calon Penjabat: meminta respon/pendapat dan masukan atas nama calon Penjabat yang tersebut. Namun hal tersebut dinilai tidak memenuhi efisiensi dalam pemerintahan. Mengingat proses keterlibatan DPRD dalam penunjukan kepala daerah menjadi proses yang berbelit-belit, sedangkan unsur representasi rakyat sebenarnya telah digagas pada saat pembentukan undang-undang yang mengatur adanya pemilu serentak dan penunjukan penjabat kepala daerah.

Dari sisi demokrasi formiil, penunjukan penjabat kepala daerah juga merupakan implementasi dari demokrasi. Mengingat, ketentuan pada UU Pilkada merupakan hasil dari lembaga legislatif dan menjadi dasar hukum yang konstitusional. Dalam urian tersebut jelas bahwa demokrasi tidak hanya sekedar proses pemilihan umum, namun jauh lebih penting yakni mengikutsertakan rakyat dalam proses perumusan kebijakan public dan mengutamakan kepentingan rakyat. Christoph Gusy menyatakan dengan tegas bahwa “*Democracy is not convinced by the voting day....*,” demokrasi tidak hanya berhenti pada saat pemungutan suara, karena pemungutan suara hanya proses penentuan seseorang oleh rakyat,

⁴⁰ M I Ramdhan, “Menyoal Demokrasi Formal, Refleksi Filsafati Pancasila,” *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)*, 2018, 100–111, <https://doi.org/https://doi.org/10.35814/selisik.v4i1.688>.

sedangkan kedaulatan rakyat menuntut semua kepentingan rakyat terwakili dalam penyelenggaraan negara.

Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, yang dimaksud dengan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 adalah tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan yang lain dalam rangka menghormati satuansatuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. selain terkait dengan model pemilihan, konstitusi ternyata tidak secara eksplisit menentukan hal-hal lain terkait dengan Pilkada, seperti berapa lama masa jabatan kepala daerah, kapan waktu penyelenggaraan hingga siapakah badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Melalui Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, konstitusi kemudian mendelegasikan kewenangan untuk menentukan lebih lanjut pengaturannya dalam undang-undang yang meliputi seluruh aspek rancang bangun sistem Pilkada yang akan digunakan, mulai dari model pemilihan sampai terkait teknis waktu penyelenggaraannya. Namun demikian, ruang pengaturan yang sangat luas tersebut bukan berarti tanpa batas, kata “demokratis” menjadi arah sekaligus tolok ukur rancang bangun penyelenggaraan Pilkada yang diatur dalam peraturan teknis di bawah UUD.

Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 tidak hanya menyatakan bahwa penyelenggaraan pilkada serentak merupakan konstitusional dan merupakan bagian dari ketentuan peralihan (*transitional provision*) yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama. MK menilai, penundaan atas pemenuhan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) pada sebagian pilkada dalam rangka menuju pelaksanaan pilkada secara nasional tahun 2024 adalah masih dalam kerangka pembatasan hak konstitusional warga negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. MK berpendapat pengisian penjabat kepala daerah dapat dibenarkan dalam hal dilakukan untuk mengisi jabatan pada masa transisional dan sepanjang penjabat yang ditunjuk adalah yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan mungkin dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik.

MK menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016. Tujuannya agar tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi

masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Mengingat peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah, MK berpandangan perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif.

Proses mengangkat penjabat kepala daerah, pemerintah terlebih dahulu harus membuat pemetaan kondisi riil masing-masing daerah dan kebutuhan penjabat kepala daerah yang memenuhi syarat sebagai penjabat kepala daerah dan memerhatikan kepentingan daerah dan dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh pejabat yang berwenang. Sehingga akan menghasilkan para penjabat kepala daerah yang berkualitas dalam memimpin daerahnya masing-masing untuk waktu sementara sampai adanya kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berdasarkan hasil pilkada nasional tahun 2024, sebagaimana pertimbangan hukum Putusan 15/PUU-XX/2022.

Pemilihan Kepala Daerah oleh rakyat bertujuan untuk menjalankan suara rakyat. Kontra prestasinya kepala daerah menjalankan urusan desentralisasinya atau otonomi. Karena kewenangan yang dijalankan adalah otonomi daerah, dan akuntabilitasnya ke pemilih yang ada di daerah. Sedang pada penjabat kepala daerah, merupakan bentuk wakil pemerintahan pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi untuk menjalankan otonomi agar roda pemerintahan tidak berhenti, implikasinya akuntabilitas atau pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat. Di sini tidak ada partisipasi rakyat secara langsung, lebih pada penekanan struktural dan pencapaian efisiensi dalam masa transisi. Pemerintahan daerah tetap bisa berjalan dengan penunjukan penjabat kepala daerah. Penjabat kepala daerah memang bersifat *appointee* dalam posisi dekonsentrasi dengan asas *efficiency*, bukan lokal demokrasi.

Urgensi adanya peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU Pilkada ialah untuk mengantisipasi banyaknya konflik kepentingan dalam penunjukan kepala daerah. Pasal 201 inipun dapat diibartkan “babak belur”, dengan banyaknya uji materiil kekhawatiran publik akan proses penunjukan para penjabat yang dinilai tidak transparan dan rentan dipolitisasi, namun bagaimana pun juga merupakan hak prerogatif Presiden. Kerentanan Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada dapat memberikan kewenangan tanpa batas bagi pemerintah dalam hal menunjuk penjabat kepala daerah yang berujung peluang besar terhadap konflik

kepentingan. Putusan MK 15/PUU-XX/2022, Putusan MK 67/PUU-XI/XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022, seharusnya mempunyai nilai eksekutabilitas sebagai rujukan menyusun peraturan pemerintah mengenai penunjukan penjabat kepala daerah ketika telah memiliki kekuatan hukum.

Sebagaimana Pasal 47 UU MK “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum”. Menurut, Ni'matul Huda, Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak yang berperkara yaitu pemohon, Pemerintah, DPR/DPD, ataupun pihak-pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang.⁴¹ Aturan pelaksana Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada diharapkan dapat memenuhi Prinsip kedaulatan rakyat, Pilkada demokratis, Persamaan kedudukan dan kepastian hukum yang adil kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pelaksanaan atas putusan MK terletak pada aturan hukum dan iktikad baik dari kesepakatan seluruh lembaga dan pihak yang berpartisipasi dalam proses politik yang dapat berperan dalam implementasi putusan MK.

4. PENUTUP

Pertimbangan hukum Putusan 15/PUU-XX/2022 memiliki kekuatan hukum sebagaimana putusan MK yang memiliki sifat *final and binding* sejak diucapkan oleh hakim. Pertimbangan hakim Putusan 15/PUU-XX/2022 memiliki substansi sebagai *ratio decidendi* bukan sebagai *obiter dictum*. Kekuatan eksekutorial dalam pembahasan ini tidak dapat dilepaskan dari kekuatan hukum pertimbangan hakim yang dianggap menciptakan hukum baru dan memiliki sifat *final and binding*. Meskipun telah terjadi keterpaduan dalam pertimbangan hukum, tetaplah membutuhkan tindak lanjut implementasi konkrit oleh pihak yang berwenang yakni pemerintah. Urgensi adanya peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU Pilkada ialah untuk mengantisipasi banyaknya konflik kepentingan dalam penunjukan kepala daerah. Aturan pelaksana Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pilkada diharapkan dapat memenuhi prinsip kedaulatan rakyat, pilkada demokratis, persamaan kedudukan dan kepastian hukum yang adil kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pelaksanaan atas putusan MK terletak pada aturan hukum dan iktikad baik dari kesepakatan seluruh lembaga dan pihak yang berpartisipasi dalam proses politik.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII, 2018): 193.

DAFTAR PUSTAKA

- Abiyasa, Pulung. “Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Di Kota Semarang Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.” *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 149. <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2266>.
- Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, Ferry Nahdian Furqan. “Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 2003–5. <https://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/legacy/article/view/6224>.
- Arista, Meika. “Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat Dan Tidak Mengikat?” Hukum Online, n.d.
- Asnawi, M. Natsir. “Obiter Dicta Dalam Putusan Hakim.” Vol. XXVIII, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 5th ed. Jakarta: Raja Grafindo, 2015.
- Barents, J. “De Wetenschap de Politiek, Een Terreinverkenning.” In *Ilmu Politika Suatu Perkenalan Lapangan*, edited by L.M. Sitorus, 38. Jakarta: PT. Pembangunan, 1958.
- Casmi Arrsa, Ria. “Pemilu Serentak Dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi.” *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 169. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1136>.
- Daerah, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi. “Pemerintah Terus Didesak Buat Peraturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah,” n.d.
- Dhf/isn. “Daftar Penjabat Kepala Daerah Yang Dilantik Mendagri.” CNN Indonesia, n.d.
- Efendi, Dyah Ochtorina Susanti dan A’an. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Huda, Ni’matul. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII, 2018.
- Indrayana, Denny. “Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review MK Dan PTUN.” *Mimbar Hukum* 19, no. 3 (2007): 335–485. <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.19074>.
- Juanda & Ogiandhafiz Juanda. “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara.” *Jurnal Keamanan Nasional Volume VIII, Nomor. 1, Juli 2022* VIII, no. 10 (n.d.): 192–219. <https://doi.org/https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>.
- Konstitusi, Asosiasi Pengajar Hukum Mahkamah. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2010.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Teori Hukum*. Jakarta: Kencana, 2020.
- MKRI. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 (2022).
- Prahara, Erwin. “Pertimbangan Hakim Terhadap Tanggung Jawab Tergugat Dalam Pemberian Nafkah Pasca Putusan Cerai.” *Jurnal USM Law Review* 1, no. 1 (2018): 1. <https://doi.org/10.26623/julr.v1i1.2225>.

- Pramana, Setiya, Muhammad Junaidi, Zaenal Arifin, Kadi Sukarna, and Pemilihan Umum. "Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum." *Jurnal USM Law Review* 3, no. 2 (2020): 462–79. <https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2903>.
- Ramadhan, M I. "Menyoal Demokrasi Formal, Refleksi Filsafati Pancasila." *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)*, 2018, 100–111. <https://doi.org/https://doi.org/10.35814/selisik.v4i1.688>.
- Ratu, Dian, Ayu Uswatun, and Anggita Doramia Lumbanraja. "Perkembangan Interpretasi Hukum Oleh Hakim Di Indonesia Dalam Dominasi Tradisi Civil Law System" 7, no. 2 (2022): 232–45. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.4799>.
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus*. Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Siaahan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Sukimin, Sukimin. "Pemilihan Presiden Dan Wakil Residen Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." *Jurnal USM Law Review* 3, no. 1 (2020): 114. <https://doi.org/10.26623/julr.v3i1.2284>.
- Supriyanto, Didik. "Pemilu Serentak Versi MK Justru Merepotkan." In *Pemilu Serentak Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, edited by Indra Pahlevi, vi. Jakarta: P3DI Sekretariat DPRI RI, 2015.
- Syaefudin, Muhammad. "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum." *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (2019): 104. <https://doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>.
- Tsarina Maharani. "101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan, Siapa Penggantinya Jika Tanpa Pilkada?" *Kompas*, n.d.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (2015).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (n.d.).
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (n.d.).
- Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora* 2, no. 1 (2022): 63–73. <http://jurnal.umm.ac.id/index.php/jssh/article/view/1144>.