

PENGATURAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH DALAM HUKUM POSITIF INDONESIA

Nunung Puji Rahayu, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jawa Timur, Email: nunungpuji55@gmail.com

Adhitya Widya Kartika, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jawa Timur, Email: adhityawidyakartika@ymail.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i06.p09>

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan mengidentifikasi konflik norma pengaturan masa jabatan Kepala Daerah dalam hukum positif di Indonesia khususnya masa jabatan Kepala Daerah hasil Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 yang dihubungkan dengan teori harmonisasi hukum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif *statue approach*. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa hakim dalam menilai bertentangan atau tidak suatu undang-undang dengan UUD NRI 1945 sangat bergantung pada penafsiran mana yang digunakan dan ketidakselarasan antara norma yang mengatur tentang masa jabatan Kepala Daerah dapat dilakukan menggunakan harmonisasi vertikal dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Kata Kunci: Harmonisasi, Masa Jabatan, Kepala Daerah, Konflik Norma, Pemilu

ABSTRACT

This research was conducted to determine and identify the conflict of norms regulating of the term of office of the Regional Head in positive law in Indonesia, especially the term of office of the Regional Head as a result of the 2020 Regional Head Election which is related to the theory of legal harmonization. This study adopts a normative juridical approach while talking a legislative perspective. The results of this research demonstrate that judges' evaluations of regulations that either contradict or are not in contradiction to the 1945 Constitution depend on the interpretation that is implemented, and that vertical harmonization in line with the *lex superior derogate legi inferiori* principle can be utilized to fix contradictions between the regulations governing the Regional Head's term of office.

Keywords: Harmonization, Term of Office, Regional Head, Conflict of Norm, Elections

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu bentuk pelaksanaan dari konsep demokrasi yaitu diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak nasional. Secara sederhana, istilah demokrasi didefinisikan sebagai kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan juga untuk rakyat. Definisi tersebut dipopulerkan oleh mantan Presiden Amerika Serikat ke-14 yaitu Abraham Lincoln.¹ Berdasarkan UU No. 32 Th 2004 khususnya pada Pasal 24 (5) menyatakan bahwa Kepala Daerah dan wakilnya dipilih oleh masyarakat pada daerah tersebut secara langsung dalam satu pasangan. Pasal 201 UU No. 1 Th 2015 menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pilkada dengan serentak

¹ Suparyanto, Yudi. *Demokrasi di Indonesia* (Klaten, Cempaka Putih, 2018), 2.

awalnya diagendakan berlangsung dari tahun 2015 dan berakhir tahun 2027.² Tahapan dari penyelenggaraan Pilkada serentak tersebut berubah setelah diterbitkan UU No. 10 Th 2016 yang menentukan bahwa pemungutan suara Pilkada dilakukan pada tahun 2024 serentak nasional.

Menjadi sebuah persoalan pada pelaksanaan Pilkada yang secara serentak diselenggarakan tahun 2024 karena akan berakibat terhadap masa jabatan Kepala Daerah hasil dari pemilihan 2020. Dampak tersebut yaitu Kepala Daerah hasil pemilihan tahun 2020 yang memegang jabatan kurang dari yang seharusnya yaitu 5 tahun. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kemendagri tercatat sejumlah 185 paslon Kepala Daerah terpilih yang terdiri dari 5 pasangan Gubernur, 152 Bupati, serta 28 Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 yang dilantik pada tahun 2021.³ Selain itu, masih ada 85 pasangan Kepala Daerah yang rencananya akan dilakukan pelantikan menyusul dikarenakan masih adanya sengketa hasil Pilkada 2020 di MK. Adanya kebijakan bahwa keserentakan Pilkada dilakukan pada tahun 2024 maka Kepala Daerah hasil Pilkada 2020 akan memiliki masa jabatan yang kurang dari 5 tahun atau maksimal 4 tahun, bahkan ada yang hanya menjabat sekitar 3,5 tahun.⁴ Hal tersebut berdasarkan Pasal 201 (7) UU No 10 Th 2016 yang menerangkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota hasil dari pemilihan tahun 2020 akan memegang jabatan hingga tahun 2024.

Ketentuan UU No. 10 Th 2016 Pasal 162 (1) dan (2) sudah dinyatakan secara tertulis bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota memiliki jabatan selama 5 tahun. Adanya norma yang tidak harmonis antara Pasal 201 (7) UU No 10 Th 2016 dengan 162 (1) dan (2) UU No 10 Th 2016 mengakibatkan adanya konflik hukum terkait tumpang tindih dari suatu norma khususnya yang memuat pengaturan tentang masa jabatan Kepala Daerah. Hal tersebut juga bertentangan/berbenturan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 bahwa tiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi secara aktif di pemerintahan.

Hal tersebut yang dilakukan oleh Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara selaku pemohon dalam *judicial review* pada UU No. 10 Th 2016 terhadap UUD NRI 1945 di MK dalam perkara Nomor 18/PUU-XX/2022.⁵ Para pemohon menyatakan adanya ketentuan tersebut dianggap bertabrakan dengan Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Selain itu, para pemohon juga merasa bahwa dengan keberlakuan Pasal tersebut dianggap telah mengurangi masa jabatan pemohon sebagai Bupati dan Wakil Bupati. Adanya ketidakselarasan antara pengaturan terkait masa jabatan Kepala Daerah hasil pemilihan 2020 tentunya mengakibatkan terjadinya disharmoni peraturan.

Penelitian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada serentak 2024 sebelumnya telah ada yang mengkaji hal tersebut. Adapun penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ismed Kelibay, Irwan Boinauw, Rosnani, dan Miryam Diana Kalagison

² Widodo, Heru. *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2015), 9.

³ Huda, Mas Alamil. "185 Kepala Daerah Hasil Pilkada 2020 Sudah Dilantik". 2021. diakses 03 April 2023. <https://republika.co.id/berita/qrk5ln487/185-kepala-daerah-hasil-pilkada-2020-sudah-dilantik>

⁴ Argawati, Utami Argawati. "Pilkada Serentak 2024 Akibatkan Masa Jabatan Kepala Daerah Berkurang". 2022. diakses 03 April 2023. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18612>

⁵ Lihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 18/PUU-XX/2022.

yang berjudul “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”, dalam penelitian tersebut berfokus pada pembahasan mengenai kekosongan jabatan kepala daerah dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah akibat Pilkada serentak 2024.⁶ Perbedaan dengan penelitian yang Peneliti lakukan yaitu berkaitan dengan persoalan yang diteliti. Pada penelitian Peneliti sebelumnya ini berfokus pada kekosongan jabatan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak 2024, sedangkan penelitian yang Peneliti lakukan berfokus pada pemangkasan masa jabatan Kepala Daerah sebagai akibat berlakunya UU No 10 Th 2016.

1.2 Rumusan Masalah

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

1.3 Tujuan Penulisan

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

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif *statue approach* dari sumber bahan hukum terdiri dari yurisprudensi, perundang-undangan, atau putusan pengadilan, yaitu UU No. 10 Th 2016 dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022. Metode untuk mendapatkan bahan hukum yaitu dengan cara studi pustaka atau dokumen. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode *legislative enactments* yaitu melakukan penafsiran atau interpretasi pada ketentuan peraturan yang berlaku pada saat putusan dibuat dalam proses penemuan hukum.⁷ Harus dipastikan bahwa peraturan perundangan yang dirujuk yaitu peraturan yang masih berlaku (*still in force*) dan tidak dilakukan perubahan (*amended*).⁸ Analisis dilakukan dengan mengkaji Putusan MK No 18/PUU-XX/2022 yang pada saat putusan ini dibuat, UU yang berlaku saat itu yaitu UU No. 10 Th 2016 sehingga analisis yuridis yang dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang tersebut. Peraturan tersebut masih berlaku dan belum dilakukan perubahan lagi sehingga relevan dengan persoalan dalam penelitian ini.

⁶ M. D., Kalagison, I Kelibay, Irwan Boinauw, dan Rosnani,, “Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”, *Jurnal Noken* 7, No. 2 (2022), h. 167

⁷ Prasetyo, Teguh. *Penelitian Hukum (Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat)* (Bandung, Nusa Media, 2019), 72.

⁸ *Ibid*, hlm. 91

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Konflik Norma Terkait Pengaturan Masa Jabatan Kepala Daerah Hasil Pemilihan Tahun 2020 dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Norma merupakan pedoman atau ukuran dalam melakukan perbuatan di masyarakat, yang secara sederhananya suatu norma yaitu segala aturan baik itu tertulis atau tidak yang harus dipatuhi. Norma-norma yang banyak dikenal di Indonesia yaitu norma agama, adat, kesusilaan, dan hukum. Norma hukum dapat berbentuk tertulis atau tidak yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang. Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan salah satu jenis norma yang dinamik. Salah satu bagian dari perundangan yaitu norma hukum yang berisi pengizinan (*toestemming*), perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), dan pembebasan (*vrijstelling*).⁹ Berkaitan dengan hierarki/tata urutan suatu norma hukum, Hans Kelsen menerangkan sebuah teori mengenai yang dikenal dengan teori jenjang norma. Bahwa dalam tata urutannya, Hans Kelsen mengutarakan norma hukum itu selain berjenjang tetapi juga berlapis yang bersumber dari norma lain yang lebih tinggi urutannya.

Tata susunan norma hukum menyatakan bahwa norma yang menjadi dasar atau yang tertinggi atau tempat bertumpunya norma dibawahnya sehingga jika ada perubahan pada norma dasar tersebut maka akan ikut berubah pula norma-norma dibawahnya. Berdasarkan Pasal 7 UU No 12 Th 2011, Indonesia adalah negara hukum yang mengenal adanya suatu tata susunan atau hierarki Peraturan. Kebutuhan masyarakat Indonesia akan hukum semakin banyak dan kompleks sehingga akan selalu ada kemungkinan bahwa kehadiran suatu Peraturan mengakibatkan antar norma yang satu dengan yang lain bertumpang tindih atau tidak harmonis yang disebut dengan konflik norma.¹⁰ Teori konflik norma dikembangkan oleh Hans Kelsen yang mendefinisikan konflik norma sebagai suatu keadaan yang terjadi apabila terdapat objek pengaturan yang terdiri dari dua norma ataupun lebih yang saling bertentangan sehingga norma lain harus dikesampingkan dan hanya bisa diimplementasikan ke satu jenis norma.¹¹ Konflik norma dapat berbentuk vertikal/lebih tinggi maupun horizontal/sejajar.

Konflik norma secara vertikal terjadi karena adanya inkonsistensi diantara norma yang memiliki hierarki yang berbeda/lebih tinggi dengan yang lebih rendah hierarkinya atau yang bisa disebut dengan disharmoni Peraturan, sedangkan konflik norma secara horizontal terjadi dikarenakan adanya pertentangan antara norma yang kedudukannya sejajar atau sederajat, yang bisa dikenal dengan istilah disinkronisasi

⁹ Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta, Sinar Grafika, 2017), 76

¹⁰ Dewa Gede, Kadek Widya, dan Ratna Artha. "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah", *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha 2*, No. 2 (2019), h. 89

¹¹ Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior : Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 3 (2020), h. 306

Peraturan.¹² Banyaknya peraturan hukum yang dibentuk di Indonesia menyebabkan terjadinya disharmoni peraturan. Salah satu contoh Peraturan yang tidak selaras atau bertumbukan yaitu terkait masa jabatan Kepala Daerah dalam UUD NRI 1945 dengan UU No 10 Th 2016.

Secara universal, masa jabatan berasal dari kata “masa” dan “jabatan”. Istilah “masa” dalam Kamus Bahasa Indonesia berarti waktu atau lama waktu yang tertentu. Jika merujuk pada masa jabatan Kepala Daerah maka dapat diartikan sebagai tenggang waktu yang dimiliki oleh seorang Kepala Daerah dalam menduduki jabatan sebagai Kepala Daerah yang periode jabatannya dihitung sejak pelantikan sampai dengan seseorang tersebut berhenti dari jabatan sebagai Kepala Daerah. Jika diartikan secara sederhana, masa jabatan Kepala Daerah itu dilihat pada jangka waktu yang dimiliki oleh seseorang dalam menduduki suatu jabatan sebagai pemimpin daerah.

Masa jabatan kepala daerah memang tidak disebutkan secara tertulis dalam konstitusi negara Indonesia. UUD NRI 1945 hanya memberikan ketentuan terkait masa jabatan Presiden dan wakilnya yaitu Presiden dan Wakilnya memegang jabatan selama 5 tahun. Hal tersebut berdasarkan Pasal 7 UUD NRI 1945. Walaupun tidak dijelaskan secara tertulis, namun masa jabatan kepala daerah mempunyai penegasan yang sama dengan masa jabatan Presiden dan Wakilnya, yaitu selama 5 tahun. Hal tersebut sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 22 Th 1999, UU No. 32 Th 2004, dan UU No. 23 Th 2014.¹³ Ketiga peraturan tersebut mengatur hal yang sama yaitu terkait pemerintahan daerah yang didalamnya juga diatur mengenai periodisasi masa jabatan kepala daerah.

Pasal 41 UU No 22 Th 1999 menerangkan bahwa kepala daerah memiliki periode menjabat 5 tahun. Mekanisme Pilkada pada ketentuan ini yaitu dipilih secara tidak langsung melalui DPRD. Namun, UU No. 22 Th 1999 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi setelah diundangkannya UU No 32 Th 2004. Menurut para pembentuk UU, bahwa UU No. 22 Th 1999 sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia. UU No 32 Th 2004 Pasal 110 (3) menyebutkan bahwa kepala daerah dan wakilnya menjabat selama 5 tahun. Ketentuan terkait durasi periode jabatan kepala daerah dengan pengaturan sebelumnya tidaklah berbeda yaitu sama-sama memegang jabatan selama 5 tahun. Namun, UU No. 32 Th 2004 ini dinilai tidak cocok dengan perkembangan pelaksanaan pemerintahan daerah dan sistem ketatanegaraan sehingga perlu diganti dengan undang-undang baru. UU No. 32 Th 2004 pada akhirnya dinyatakan dicabut dan diganti dengan UU yang baru yaitu UU No 23 Th 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penggantian UU No 32 Th 2004 menjadi UU No 23 Th 2014 sebagai pengganti merupakan titik permulaan adanya otonomi daerah. Kepala daerah dan Wakil sebagaimana yang dimaksudkan diatas memiliki masa jabatan selama 5 tahun. Hal tersebut berdasarkan Pasal 60 UU No 23 Th 2014. Ketentuan tentang masa jabatan Kepala Daerah tetap mempunyai pengertian yang sama yaitu menjabat selama 5 tahun. Tidak ada perubahan dalam ketentuan terkait lama masa jabatan Kepala

¹² Suhartono, Slamet Suhartono. “Hukum Positif Problematik Penerapan dan Solusi Teoritiknya”, *Jurnal Ilmu Hukum* 15, No. 2 (2020), h. 208

¹³ Pujianti, Sri. “Pemerintah Tegaskan Masa Jabatan Kepala Daerah Hanya Dua Periode”, 2020. diakses 4 Februari 2023, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16636&menu=2>

Daerah. UU tentang Pemerintahan Daerah yang telah disebutkan diatas telah mengatur terkait periode masa jabatan Kepala Daerah dan Wakilnya. Meskipun terdapat peraturan yang sudah tidak berlaku atau telah dicabut, namun tidak ada perubahan dalam ketentuan mengenai rentang waktu berapa lama Kepala Daerah menjabat. Ketentuan periode masa jabatan pasangan Kepala Daerah sama-sama menduduki jabatan selama 5 tahun. Hal tersebut dapat diartikan bahwa dalam kerangka pemerintahan daerah, seorang pemimpin di tiap daerah wilayah Indonesia memiliki hak untuk menjabat atau mengurus urusan pemerintahannya sendiri selama 5 tahun.

Pasal yang menjadi permasalahan dalam UUD NRI 1945 dengan UU No. 10 Th 2016 yaitu Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945 dengan Pasal 162 (1) & (2) dan 201 (7) UU No. 10 Th 2016. Ketentuan Pasal 162 (1) & (2) UU No 10 Th 2016 menyatakan bahwa Kepala Daerah menduduki jabatannya selama lima tahun yang dihitung mulai dari dilantik dan setelahnya dapat dilakukan pemilihan lagi pada kedudukan yang sama untuk sekali masa jabatan. Ketentuan tersebut tidak relevan dengan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 yang menentukan bahwa Kepala Daerah yang terpilih pada tahun 2020 memegang jabatan sampai dengan tahun 2024. Adanya 2 pengaturan dalam UU No. 10 Th 2016 telah melanggar hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D (1) dan (3). Hak konstitusional warga negara artinya hak yang timbul atau bersumber dari negara dan perlu dilindungi oleh Pemerintah.¹⁴

Ketentuan Pasal 201 ayat (7) telah menentukan bahwa Kepala Daerah hasil dari pemungutan suara 2020 menduduki jabatan sampai dengan tahun 2024 yang artinya hanya menjabat selama 4 tahun, namun harus dipahami bahwa berkaitan dengan periodisasi masa jabatan dari pemimpin daerah telah diatur secara tertulis pada ketentuan Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016 yaitu selama lima tahun. Adanya pertentangan norma dalam ketentuan Pasal 162 (1) dan (2) dengan 201 (7) UU No. 10 Th 2016 mengakibatkan adanya konflik hukum terkait yang mengatur tentang periode jabatan Kepala Daerah. Adanya kebijakan Pilkada serentak diselenggarakan pada 2024 turut mengakibatkan Kepala Daerah terpilih tahun 2020 hanya menjabat sampai dengan tahun 2024 padahal seharusnya masa jabatannya berakhir pada tahun 2026.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 201 (8) UU No. 10 Th 2016 yang menyebutkan keserentakan Pilkada bulan November 2024, tidak menjadi persoalan untuk para Kepala Daerah yang periode jabatannya usai pada 2022 dan 2023 dalam melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2024 karena masa jabatannya sudah terpenuhi yaitu 5 (lima) tahun. Berbeda dengan Kepala Daerah hasil pemungutan suara tahun 2020 yang masa jabatannya hanya selama 4 tahun bahkan ada yang belum sampai 4 tahun dikarenakan adanya keteringgalan waktu pengangkatan. Penyelenggaraan Pilkada dengan serentak nasional pada tahun 2024 tidak seharusnya membatasi jangka waktu jabatan Kepala Daerah yang dipilih pada 2020.

Masa jabatan Kepala Daerah hasil pemungutan suara tahun 2020 yang mau tidak mau harus berakhir pada tahun 2024 menjadi tidak relevan dan tidak sesuai dengan prinsip kepastian hukum yang telah disebutkan dalam Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Keberlakuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 yang secara normatif

¹⁴ Irawan, Anang Dony, Supriyono, dan Vavirutus Sholichah, "Urgensi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Era Pandemi Covid-19 di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jilham)* 1, No. 2 (2022), h. 56

membatasi atau mereduksi periode jabatan Kepala Daerah yang tidak menjabat lagi selama 5 tahun sebagaimana dalam Pasal 162 (1) dan (2) UU No. 10 Th 2016 dianggap tidak mempunyai landasan konstitusional dan berbenturan dengan prinsip kepastian hukum. UUD NRI 1945 Pasal 28D (1) telah menegaskan bahwa setiap manusia harus dipandang dengan sama di hadapan hukum tanpa adanya diskriminasi dan mempunyai hak terhadap perlindungan hukum. Konflik norma yang terjadi yaitu ketentuan dalam UU No. 10 Th 2016 berbenturan dengan ketentuan dalam UUD NRI 1945. Konflik norma antara kedua ketentuan tersebut adalah konflik norma vertikal, dikarenakan kedudukan UUD NRI 1945 atau konstitusi lebih tinggi dari UU.

Penyelesaian dari adanya konflik norma yaitu dengan menerapkan asas *lex superior derogate legi inferior*, *lex specialis derogate legi generali*, dan *lex posterior derogate legi priori* dalam proses harmonisasi norma hukum.¹⁵ Konflik norma vertikal terjadi antara ketentuan Pasal 162 (1) dan (2) serta 201 (7) UU No. 10 Th 2016 terhadap ketentuan 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Secara hierarki, kedudukan UUD NRI 1945 lebih tinggi daripada UU karena UUD NRI 1945 merupakan norma dasar dan tertinggi dari norma lainnya. Apapun produk legislasi yang berlaku di masyarakat dalam implementasinya tidak diperbolehkan melanggar konstitusi, sehingga pengaturan dalam Pasal 162 (1) dan (2) serta Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 tidak boleh bersilangan dengan UUD NRI 1945 terutama Pasal 28D (1) dan (3).

Selain konflik norma secara vertikal, UU No. 10 Th 2016 didalamnya juga terdapat konflik norma secara horizontal yaitu pada ketentuan Pasal 162 (1) & (2) serta 201 (7) UU No. 10 Th 2016. Kedua ketentuan tersebut memiliki penafsiran yang berbeda meskipun berada dalam satu undang-undang yang sama. Apabila terjadi konflik norma secara horizontal yang melibatkan dua peraturan yang hierarkinya sederajat, maka ketentuan yang lahir belakangan yang akan berlaku, sehingga yang dapat diimplementasikan yaitu asas *lex specialis* yang penggunaannya harus diprioritaskan dari asas *lex posterior*. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa penyelesaian dari konflik norma horizontal yaitu dengan terlebih dahulu menerapkan asas *lex specialis* sehingga yang harus diterapkan adalah pengaturan yang baru. Ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 menjadi ketentuan hukum khusus karena bersifat transisional atau sekali terjadi dan lahir setelah Pasal 162 (1) (2) UU No. 10 Th 2016 berlaku. Dapat diartikan bahwa sesuai dengan asas *lex specialis* pada konflik norma horizontal maka yang harus diterapkan terlebih dahulu yaitu ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016.

3.2 Analisis Hukum Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022 Terhadap Teori Harmonisasi Hukum

Pengujian Undang-Undang baik secara materil atau formil dilaksanakan di MK harus berdasarkan UUD. Pengujian UU (*judicial review*) di Indonesia terdiri atas 2 macam hak menguji yaitu hak pengujian formil dan materil. Hak pengujian formil dilakukan untuk mengetahui apakah dalam pembentukan peraturan sah atau tidak, sedangkan hak uji materil untuk mengetahui apakah isi/materi dalam suatu peraturan bertabrakan atau tidak dengan yang hierarkinya lebih tinggi. Secara singkat

¹⁵ Nurfaqih Irfani, *Op. Cit*, hlm. 319

uji formal disebut dalam Pasal 51 (3) huruf a, sedangkan pengujian material diatur dalam Pasal 51 (3) huruf b UU No. 24 Th 2003.¹⁶

Tugas MK mengadili perkara *judicial review* pada hakikatnya akan melihat apakah suatu ketentuan yang menjadi objek permohonan yang menjadi bahan uji berbenturan atau tidak dengan ketentuan UUD NRI 1945. Agar dapat melakukan kewenangannya tersebut, MK perlu menemukan arti dan menentukan definisi dari UUD NRI 1945 sehingga bisa dijadikan batu uji. Prosedur tersebut dikenal dengan proses penafsiran konstitusi/UUD.¹⁷ Penafsiran UUD/konstitusi adalah penafsiran/interpretasi yang dilakukan terhadap ketentuan yang ada di UUD atau konstitusi (*interpretation of the basic law*).¹⁸

DPR dan Presiden sebenarnya telah melakukan penafsiran pada saat proses pembentukan UU. Namun dikarenakan dalam konstitusi sendiri telah diatur bahwa undang-undang dapat diajukan dalam pengujian baik formil atau materiil ke MK dan putusan dari MK memiliki sifat yaitu final dan mengikat, maka interpretasi/penafsiran dari MK menjadi penafsiran yang terakhir.

Ada berbagai metode penafsiran konstitusi yang dikenal dalam ilmu pengetahuan. Jika dikaji secara teoritis belum ada kajian tentang kapan dan bagaimana hakim konstitusi dapat memilih metode mana yang akan dipakai di pengadilan, melainkan hakim mempunyai kebebasan dalam memutuskan sesuai dengan prinsip independensi hakim. Penafsiran atau interpretasi konstitusi artinya penafsiran dalam ketentuan Undang-Undang Dasar guna mengetahui makna dari suatu rumusan ayat atau pasal yang belum jelas.¹⁹ MK pada saat melakukan uji materiil UU terhadap UUD dengan sendirinya menafsirkan materi muatan didalam UUD NRI 1945 sebagai batu uji dari uji materiil undang-undang terkait. Penafsiran Konstitusi setidaknya didalamnya terdapat unsur-unsur gramatikal, teleologis, sistematis, dan historis.

Banyak sekali produk legislasi di Indonesia yang diajukan pengujian undang-undang ke MK, salah satunya UU No. 10 Th 2016. Materi pada UU No. 10 Th 2016 yang dijadikan obyek permohonan yaitu mengenai Kepala Daerah hasil pemungutan suara serentak nasional 2020. Konflik norma yang terjadi terkait masa jabatan Kepala Daerah hasil pemungutan suara 2020 membuat Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara sebagai Pemohon dalam pengajuan *judicial review* UU No. 10 Th 2016 terhadap UUD NRI 1945 di MK. Permohonan ini terdaftar pada Buku Register Perkara MK dengan nomor 18/PUU-XX/2022. Para Pemohon merupakan Kepala Daerah hasil pemilihan tahun 2020 yang dilantik pada tanggal 9 Juli 2021. Permohonan uji materiil ini dilakukan pada ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 terhadap Pasal 28D (1) (3) UUD NRI 1945.

¹⁶ Bachtiar. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD* (Jakarta, Raih Asa Sukses, 2015), 134

¹⁷ Laksono, Fajar, Ali Safaat, dan Aan Eko. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi* 14, No. 2 (2017), h. 236

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Lailam, Tanto. "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (2014), h. 91

Adapun amar putusan dalam permohonan nomor 18/PUU-XX/2022 ini yaitu hakim menolak permohonan para Pemohon untuk keseluruhan. Tentunya hal tersebut menimbulkan pertanyaan besar alasan hakim konstitusi menolak produk legislasi yang jelas bertentangan dengan konstitusi. Jika melihat putusan-putusan yang dikeluarkan oleh MK dalam perkara *judicial review* terhadap UUD, tidak semua didalamnya terdapat penafsiran terhadap ketentuan UUD NRI Tahun 1945 pada bagian pertimbangan hukumnya. Pertimbangan hukum hakim dalam putusan MK juga tidak serta merta menyatakan apakah dengan tidak dilaksanakannya penafsiran karena memang dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sudah jelas sehingga tidak perlu dilakukan penafsiran lagi.

Seperti halnya pada putusan MK No 18/PUU-XX/2022 yang menguji terkait masa jabatan Kepala Daerah dalam UU No 10 Th 2016 terhadap Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Putusan tersebut menggunakan pertimbangan asas keadilan dan asas proporsionalitas dalam penentuan masa jabatan Kepala Daerah. Menurut para Pemohon bahwa secara normatif ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 membatasi masa jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara karena tidak lagi menjabat selama 5 tahun sehingga tidak mempunyai dasar konstitusional dan tidak memenuhi asas kepastian hukum yang ada pada ketentuan Pasal 28D (1) UUD NRI 1945 bahwa setiap memiliki hak atas perlindungan, kepastian dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam hukum.

Berdasarkan pertimbangan para Pemohon sebagaimana yang terdapat pada Putusan MK No 22/PUU-VII/2009 telah menyebutkan bahwa “...menurut Mahkamah pada hakikatnya baik dalam UU 22 Th 1999, UU 32 Th 2004 dan PP 6 Th 2005 telah menyatakan ketentuan yang sama tentang periode masa jabatan Kepala Daerah yaitu 5 tahun.” Masa jabatan pemimpin daerah selama 5 tahun juga diatur dalam ketentuan tersebut. Artinya berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan seharusnya Mahkamah Konstitusi dapat menafsirkan bahwa ketentuan dalam Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 tidak sesuai dengan asas kepastian hukum sebagaimana dalam Pasal 28D (1) UUD NRI 1945.

Hak atas kepastian hukum, perlindungan, jaminan yang sama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28D (1) UUD NRI 1945 mempunyai makna bahwa hak tersebut merupakan kewajiban dari negara untuk dapat memperlakukan semua orang ataupun kelompok tanpa adanya perbedaan satu sama lain.²⁰ Seperti halnya dalam putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 ini, para Pemohon menganggap ketentuan 201 (7) UU No. 10 Th 2016 bersifat diskriminatif karena Kepala Daerah lainnya telah memegang menjabat selama 5 (lima) tahun, sedangkan para Pemohon hanya menjabat kurang dari 5 (lima) tahun. Namun mahkamah berpendapat lain, pemotongan masa jabatan Kepala Daerah yang dilakukan melalui Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 adalah bersifat transisional dan juga berlaku untuk semua Kepala Daerah hasil pemilihan tahun 2020, sehingga ketentuan tersebut tidak terdapat pertentangan dengan konsep hak asasi manusia dan tidak bersifat diskriminatif. Pertimbangan mahkamah pada putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 tidak memberikan interpretasi terhadap ketentuan dalam Pasal 28D (1) UUD NRI 1945. MK tidak menerangkan makna dan ruang lingkup

²⁰ Wibowo, Mardian, Aan Eko, dan Ali Safaat. “Pemaknaan Norma Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Arena Hukum* 11, No. 2 (2018) h. 377

hak-hak tersebut. MK hanya berpendapat bahwa keberlakuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 tidak bersifat diskriminatif bagi para Pemohon.

Berkaitan dengan prinsip kepastian hukum, Mahkamah berpendapat bahwa dengan adanya ketentuan mengenai periode masa jabatan Kepala Daerah tahun 2020 yang berakhir pada tahun 2024 secara serentak telah diatur secara tertulis dalam ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 sehingga seharusnya telah diketahui secara pasti oleh masing-masing paslon yang akan mencalonkan diri sehingga tidak perlu dipermasalahkan lagi. Mahkamah juga menerangkan pada sistem pembentukan peraturan dikenal dengan namanya fiksi hukum, yaitu dengan diberlakukannya suatu peraturan dalam sebuah lembaran resmi maka setiap orang dirasa telah mengetahuinya. Para Pemohon dianggap telah mengetahui hal tersebut bahkan sebelum mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah sehingga tidak seharusnya dipermasalahkan lagi. Ketentuan dalam Pasal 28D (1) juga menyebutkan terkait perlindungan hukum.

Berkaitan dengan perlindungan hukum bagi Kepala Daerah hasil pemilihan 2020 yang terkena pengaruh dari pengurangan masa jabatan tetap diberikan pada Kepala Daerah dan Wakilnya yang masa jabatannya tidak dapat terpenuhi sampai 5 tahun. Undang-undang telah mengantisipasi secara jelas dan bentuk perlindungan hukum tersebut yaitu dengan diberikan kompensasi. Sebelum pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah tahun 2024, kompensasi telah diterima oleh Kepala Daerah tahun 2018 yang periode jabatannya juga berkurang sebagaimana yang diatur Pasal 202 (4) UU No. 1 Th 2015.

Bentuk kompensasi yang diberikan yaitu berupa uang sejumlah gaji pokok yang dikalikan dengan jumlah bulan yang tersisa sebelum berakhir masa jabatannya dan memperoleh hak pensiun untuk satu periode. Jadi, untuk Kepala Daerah yang harus mengakhiri periode jabatannya pada tahun 2024 juga akan diberikan kompensasi yang sama seperti sebelumnya yang diterangkan dalam Pasal 202 UU No. 1 Th 2015 yang menerangkan bahwa Kepala Daerah yang menjabat tidak penuh sampai satu periode maka akan diberikan ganti berupa uang sejumlah gaji pokok yang dikalikan dengan jumlah bulan yang masih tersisa dan mendapatkan uang pensiun untuk satu periode. Selain itu, Pemohon juga menerangkan bahwa ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 juga berbenturan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945. Penafsiran yang dipakai hakim dalam menafsirkan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 yaitu penafsiran sistematis. Cara melakukan penafsiran sistematis yaitu dengan menghubungkannya dengan ketentuan perundang-undangan lainnya.²¹

Penafsiran terhadap Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 dihubungkan dengan ketentuan dalam Pasal 27 (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 43 (1), (2), dan (3) UU No. 39 Th 1999 tentang HAM. Menurut MK ketentuan dalam Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 terkait pemotongan masa jabatan Kepala Daerah hasil pemungutan suara 2020 tidak bertentangan dengan konsep HAM terutama hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan yang didalamnya terdapat hak politik. Hak politik menjadi salah satu bagian dari hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Penyelenggaraan Pilkada juga merupakan salah satu pemenuhan hak politik.

²¹ Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta, Kencana, 2019), 144

Menurut Mahkamah ketentuan dalam Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 terkait pemotongan masa jabatan Kepala Daerah hasil pemilihan tahun 2020 tidak bertentangan dengan konsep HAM terutama hak untuk aktif dalam pemerintahan yang didalamnya terdapat hak politik. Mahkamah berpendapat bahwa hak politik pada Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 dikategorikan sebagai hak yang dapat dikurangi atau direduksi (*derogable right*). Makna dari hak yang boleh dikurangi yaitu pemenuhan hak diperbolehkan untuk direduksi dan dibatasi oleh negara.²² Bagi MK semua HAM pada dasarnya dapat dibatasi, kecuali dinyatakan sebaliknya dalam Pasal 28J (2) UUD NRI 1945. Ketentuan dalam Pasal 28J (2) UUD NRI 1945 berisi ketentuan bahwa dalam melaksanakan hak dan kewajiban yang dimilikinya, setiap orang mempunyai kewajiban untuk patuh pada batas yang telah diatur oleh UU. Ketentuan tersebut juga memuat terkait alasan-alasan mengapa suatu hak dapat dikurangi.

Hak dalam mendapat kesempatan yang sama dalam pemerintahan terutama berkaitan dengan masa jabatan Kepala Daerah menurut MK merupakan hak yang dapat dikurangi karena alasan atau keadaan tertentu. Alasan atau keadaan tertentu disini maksudnya adalah dalam rangka memenuhi kebijakan diselenggarakannya Pilkada serentak nasional tahun 2024. Oleh karena itu, MK beranggapan bahwa ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 tidak bertentangan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945.

Pengujian konstitusionalitas yang dilakukan membutuhkan 2 (dua) jenis penafsiran, yaitu penafsiran konstitusi/UUD dan penafsiran UU. Persamaan dari keduanya yaitu bertujuan untuk menemukan makna dari suatu ketentuan atau norma, sedangkan perbedaannya yaitu terletak pada obyek yang akan ditafsirkan, yaitu jika penafsiran konstitusi maka obyeknya berupa norma dalam UUD NRI 1945 dan jika penafsiran UU maka obyeknya berupa norma dalam UU.²³ Merujuk pada Putusan MKRI Nomor 18/PUU-XX/2022, ketentuan yang dijadikan bahan uji yaitu Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 sehingga dilakukan penafsiran pada ketentuan UU tersebut.

MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilkada pada mulanya diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015 Namun, ketentuan tersebut dirubah sehingga pelaksanaan pemungutan suara serentak nasional yang awalnya pada tahun 2027 dimajukan pada November 2024 berdasarkan Pasal 201 (8) UU No. 10 Th 2016. Perubahan yang terjadi terkait penyelenggaraan pemilihan serentak tersebut diikuti dengan perubahan tahapan waktu pelaksanaan yang terdiri dari 5 tahapan, yaitu mulai dari tahun 2015, 2017, 2018, dan terakhir pada tahun 2020. Mahkamah juga berpendapat bahwa kehadiran ayat (7) yang menjadi pokok persoalan para Pemohon tentunya tidak bisa dipisahkan hubungannya dengan ayat-ayat lain pada Pasal 201 UU No. 10 Th 2016. Keseluruhan dalam Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 adalah ketentuan peralihan (*transitional provision*). Ketentuan peralihan merupakan ketentuan dalam peraturan yang dibuat dalam situasi tertentu yang bertujuan untuk menghindari kekosongan hukum pada masa peralihan.²⁴

²² Wikra, Andry dan Rizki Ramadani. "Legalitas Sanksi Pidana Pencabutan Hak Politik Bagi Terpidana Korupsi : Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Petikum* 7, No. 2 (2019), h. 55

²³ Wibowo, Mardian. "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 12, No. 2 (2015), h. 202

²⁴ Andi, Alwiyah, Kristi, dan Wahab. "Hakikat Ketentuan Transisional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Hukum Amsir* 3, No. 1 (2021), h. 32

Ketentuan mulai dari Pasal 201 (1) - (7) UU No. 10 Th 2016 yang menentukan waktu penyelenggaraan Pilkada bertahap tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020 tentunya tidak dapat dihindarkan akan adanya daerah yang mengalami kekosongan jabatan Kepala Daerah, khususnya daerah yang melaksanakan Pilkada pada tahun 2017 dan 2018. Konsekuensi dari adanya kekosongan jabatan tersebut telah diatur dalam Pasal 201 ayat (9) - (11) yaitu akan dijabat oleh pejabat yang berasal dari ASN sampai dengan terpilihnya kembali Kepala Daerah pada tahun 2024.

Selain itu, alasan perubahan penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024 dilakukan dalam rangka meminimalkan anggaran yang harus dikeluarkan dan lebih efisien dari segi waktu. Selain itu, untuk selanjutnya semua Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia akan melaksanakan Pilkada pada waktu bersamaan yaitu tahun 2024 dan untuk pemilihan-pemilihan selanjutnya Kepala Daerah tersebut akan memiliki akhir masa jabatan waktu yang sama pula.

Jika melihat bahwa hakim menguraikan terkait undang-undang Pemilihan Kepala Daerah sebelum dilakukan perubahan, maka dapat dilihat bahwa penafsiran yang digunakan yaitu penafsiran historis. Penafsiran historis atau sejarah UU adalah penafsiran yang dilakukan hakim dengan melihat dan menilai sejarah atau alasan yang menjadi dasar pembentukan UU.²⁵ Penafsiran historis dibagi menjadi 2 macam, yaitu penafsiran sejarah hukum (*rechtshistoriesinterpretiate*) dan penafsiran sejarah UU (*wetshistoriesinterpretiate*).²⁶ Merujuk pada penjelasan hakim dalam Putusan No. 18/PUU-XX/2022, dalam pertimbangan hukumnya hakim menguraikan terkait tujuan dari diciptakannya UU No. 10 Th 2016 sehingga interpretasi historis yang dipakai yaitu penafsiran historis sejarah UU. Cara termudah untuk menafsirkan sejarah dari pembentukan yaitu dengan melihat naskah akademik yang didalamnya berisi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis dari UU terkait.

Selain interpretasi historis, secara implisit hakim juga menggunakan penafsiran gramatikal dalam putusan MKRI No. 18/PUU-XX/2022. Penafsiran gramatikal menegaskan pada makna suatu teks dalam kaidah hukumnya. Penafsiran gramatikal dapat dilihat dari makna penggunaan bahasa sehari-hari maupun penggunaan secara yuridis. Merujuk pada Putusan MKRI No. 18/PUU-XX/2022 dalam ketentuan Pasal 201 (8) UU No. 10 Th 2016 terdapat kalimat "*Pemungutan suara serentak...*". Maksud 'serentak' disini menurut KBBI merujuk pada pelaksanaannya. Namun, hakim menafsirkan kata 'serentak' tersebut bukan hanya terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang serentak, namun juga terkait waktu pelaksanaan.

Berkaitan dengan keserentakan waktu pelaksanaan, MK bukan hanya melihat dari waktu pemungutan suara serentak namun juga terkait waktu pelantikan. Baik tentang waktu pemungutan suara maupun waktu pelantikan perlu diatur pula keserentakannya agar lebih sinkron. Mahkamah menganggap bahwa keserentakan merupakan langkah awal bagi Kepala Daerah dalam mengelola dan mengsinergikan

²⁵ Abdurrachman, Aryoko dan Isharyanto. *Penfasiran Hukum Hakim Konstitusi (Studi terhadap Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air)* (Bogor, Halaman Moeka Publishing, 2016), 58

²⁶ Monterio, Josef Monterio. "Teori Penemuan Hukum dalam Pengujian Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Hukum Prioris* 6, No. 3 (2018), h. 271

kebijakan yang ada di pemerintahan daerah sekaligus untuk mensinkronkan tata kelola antara pusat dan daerah sehingga akan tercipta kebijakan yang efektif dan efisien.

Penafsiran yang juga digunakan dalam menafsirkan periode jabatan Kepala Daerah yaitu penafsiran sistematis yang dilakukan dengan cara menghubungkan makna dari teks dengan sistem hukum yang berlaku.²⁷ Metode penafsiran sistematis ini hakim akan menerapkan beberapa peraturan dan sumber hukum lainnya seperti doktrin, yurisprudensi, dan hukum lainnya yang berlaku dalam masyarakat.²⁸ MK dalam pertimbangan hukumnya menafsirkan masa jabatan Kepala Daerah tersebut dengan merujuk pada yurisprudensi hakim. Adapun putusan MK yang dijadikan yurisprudensi berkaitan dengan periode masa jabatan Kepala Daerah yaitu putusan MK No. 22/PUU-VII/2009. Hakim dalam pertimbangannya pada putusan MK No. 22/PUU-VII/2009 berpendapat arti dari satu periode masa jabatan yaitu jika telah menjabat lebih dari setengah atau setengah maka dianggap satu kali masa jabatan. Artinya jika Kepala Daerah telah menjabat selama setengah (2.5 tahun) atau lebih dari setengah dari periode jabatannya maka dihitung telah menjabat selama satu periode. Para Pemohon dalam hal ini Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara jika dihitung sejak pelantikan pada tanggal 9 Juli 2021 sampai November 2024, maka total masa jabatan mereka yaitu 3 tahun 4 bulan yang artinya telah menjabat lebih dari setengah masa jabatan dan dianggap telah menjabat selama satu periode.

Telah menjadi kewenangan dari MK untuk menguji konstiusionalitas suatu UU. Artinya bahwa MK berkewajiban untuk menilai dan memutuskan apakah suatu UU tersebut konstitusional atau inkonstitusional.²⁹ Jika terdapat peraturan yang bertentangan atau inkonsistensi pastinya mengakibatkan terjadinya disharmoni peraturan. Seperti halnya ketidakselarasan dalam Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 dengan Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945. Untuk membereskan adanya ketidakselarasan antar norma hukum tersebut maka perlu dilakukan harmonisasi hukum agar terbentuk peraturan yang harmonis.

Harmonisasi hukum bertujuan untuk menyelaraskan peraturan-peraturan Perundang-Undangan, keputusan hakim, keputusan pemerintah, prinsip dan sistem hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kepastian, keadilan, kesatuan, dan kemanfaatan.³⁰ Harmonisasi hukum merupakan solusi apabila terjadi pertentangan dan perbedaan yang ada dalam suatu konflik norma sehingga akan terbentuk suatu norma hukum yang harmonis dan sistematis sehingga akan semakin mudah tujuan hukum dalam rangka kemaslahatan manusia.

Harmonisasi hukum terdiri dari keterkaitan antara yang bersifat horizontal dan vertikal.³¹ Harmonisasi secara vertikal dilakukan terhadap peraturan lain yang berbeda

²⁷ Abdurrachman, Aryoko dan Isharyanto, *Op. Cit*, hlm. 58

²⁸ *Ibid*

²⁹ Hanadi, Syawaluddin. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan* 16, No. 1 (2017), h. 350

³⁰ Safudin, Endik. "Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 ayat (2) huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)". *Al-Syakhsiyah : Journal of Law and Family Studies* 2, No. 2 (2020), h. 206

³¹ Abdurrachman, Aryoko dan Isharyanto, *Op. Cit*, hlm. 101

hierarkinya dan berlaku asas *lex superiori derogate legi inferiori* yang maksudnya bahwa ketentuan yang lebih rendah dikesampingkan oleh ketentuan yang lebih tinggi. Harmonisasi horizontal artinya harmonisasi yang dilakukan pada aturan yang hierarkinya sejajar dan berlaku asas *lex posterior derogate legi priori* atau ketentuan UU yang lama dikesampingkan oleh ketentuan UU yang lebih baru.

UUD NRI 1945 menjadi dasar norma yang tertinggi. Hierarki konstitusi lebih tinggi dari UU yang dalam perkara ini yaitu UU No. 10 Th 2016 sehingga dalam harmonisasi hukum yang digunakan yaitu asas *lex superiori derogate legi inferiori*. Selain itu, harmonisasi horizontal juga perlu dilakukan pada Pasal 162 (1) & (2) UU No. 10 Th 2016 dengan 201 (7) UU No. 10 Th 2016. Kedua ketentuan tersebut membahas tentang masa jabatan Kepala Daerah. Terjadi ketidakselarasan antara kedua pasal tersebut dalam satu undang-undang yang sama sehingga perlu dilakukan harmonisasi secara horizontal pada ketentuan tersebut. Harmonisasi horizontal yang dilandasi dengan asas *lex posterior derogate legi priori* dan asas *lex specialist derogate legi generalis* sangat penting untuk dilakukan karena dalam pembentukan perundang-undangan pada dasarnya merupakan peraturan yang lintas bidang sehingga tidak bisa berdiri sendiri.³²

4. Kesimpulan

Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 menjadi objek permohonan dalam perkara uji materiil terhadap Pasal 28D (1) & (3) UUD NRI 1945 pada Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 dikarenakan terdapat ketidakselarasan antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Ketentuan Pasal 201 (7) UU No. 10 Th 2016 menyebabkan terjadinya konflik norma terkait masa jabatan Kepala Daerah. Konflik norma antara Pasal 162 (1) & (2) serta 201 (7) UU No. 10 Th 2016 terhadap Pasal 28D (1) & (3) UUD NRI 1945 merupakan konflik norma vertikal dikarenakan secara hierarki kedudukan UUD NRI 1945 lebih tinggi daripada UU No. 10 Th 2016.

Mahkamah dalam menyatakan UU bertentangan atau tidak dengan UUD bergantung pada penafsiran mana yang digunakan. Penafsiran konstitusi dilakukan pada Pasal 28D (1) & (3) UUD NRI 1945 dan jenis penafsiran yang digunakan hakim Konstitusi yaitu penafsiran sistematis. Harmonisasi hukum yang dilakukan yaitu harmonisasi vertikal dengan menerapkan asas *lex superiori derogate legi inferiori* yang artinya bahwa ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 tidak boleh bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, penafsiran perundang-undangan juga dilakukan pada ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016. Penafsiran yang dipakai yaitu penafsiran historis, penafsiran gramatikal, dan penafsiran sistematis. Ketidakharmonisan Pasal 201 ayat (7) dengan Pasal 162 ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2016 yang membahas tentang masa jabatan Kepala Daerah dalam undang-undang yang sama perlu dilakukan harmonisasi secara horizontal dengan menerapkan asas *lex posterior derogate legi priori* dan asas *lex specialist derogate legi generalis*.

Pelaksanaan harmonisasi hukum dari suatu peraturan tidak hanya terbatas pada saat pembentukan peraturan saja, tetapi juga terkait pelaksanaan harmonisasi dari aturan yang telah terbentuk. Oleh karena itu, setiap pihak yang berwenang baik yang

³² Budoyo, Sapto. "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan Kewarganegaraan* 4, No. 2 (2014), h. 616

berwenang membentuk UU ataupun pihak lain yang terkait perlu memperhatikan dan mengkaji lebih lanjut pelaksanaan peraturan agar tidak berbenturan atau tumpang tindih sehingga dapat terbentuk peraturan yang harmonis, sinkron, dan selaras.

Daftar Pustaka

Buku

- Bachtiar. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses. 2015.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana. 2019.
- Prasetyo, Teguh. *Penelitian Hukum (Suatu Persepektif Teori Keadilan Bermartabat)*. Bandung: Nusa Media. 2019.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika. 2017
- Suparyanto, Yudi. *Demokrasi di Indonesia*. Klaten: Cempaka Putih. 2018.
- Widodo, Heru. *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika. 2015.

Jurnal

- Andi, Alwiyah, Kristi, dan Wahab. "Hakikat Ketentuan Transisional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Hukum Amsir* 3, No. 1 (2021), 30-38.
- Budoyo, Sapto. "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan Kewarganegaraan* 4, No. 2 (2014), 607-622.
- Gede, Dewa, Kadek Widya, dan Ratna Artha. "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah", *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 2, No. 2 (2019), 88-99.
- Hanadi, Syawaluddin. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan* 16, No. 1 (2017), 349-360.
- Laksono, Fajar, Ali Safaat, dan Aan Eko. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi* 14, No. 2 (2017), 234-261.
- Lailam, Tanto. "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (2014), 19.
- Irawan, Anang Dony, Supriyono, dan Vavirotus Sholichah, "Urgensi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Era Pandemi Covid-19 di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jihham)* 1, No. 2 (2022), 55-66.
- Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior : Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 3 (2020), 305-325.

- M. D., Kalagison, I Kelibay, Irwan Boinawu, dan Rosnani,, "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024", *Jurnal Noken* 7, No. 2 (2022), 167-181.
- Monterio, Josef Monterio. "Teori Penemuan Hukum dalam Pengujian Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Hukum Prioris* 6, No. 3 (2018), 267-286.
- Safudin, Endik. "Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 ayat (2) huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)". *Al-Syakhsiyah : Journal of Law and Family Studies* 2, No. 2 (2020), 201-229.
- Suhartono, Slamet. "Hukum Positif Problematik Penerapan dan Solusi Teoritiknya", *Jurnal Ilmu Hukum* 15, No. 2 (2020), 2016.
- Wibowo, Mardian, Aan Eko, dan Ali Safaat. "Pemaknaan Norma Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Arena Hukum* 11, No. 2 (2018), 369-387.
- Wibowo, Mardian. "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 12, No. 2 (2015), 196-216.
- Wikra, Andry dan Rizki Ramadani. "Legalitas Sanksi Pidana Pencabutan Hak Politik Bagi Terpidana Korupsi : Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Petitum* 7, No. 2 (2019), 63-71.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316);
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
- 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 (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5588)
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898)
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 18/PUU-XX/2022

Website

- Argawati, Utami Argawati. "Pilkada Serentak 2024 Akibatkan Masa Jabatan Kepala Daerah Berkurang". 2022, diakses 03 April 2023. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18612>
- Huda, Mas Alamil. "185 Kepala Daerah Hasil Pilkada 2020 Sudah Dilantik". 2021. diakses 03 April 2023. <https://republika.co.id/berita/qrk5ln487/185-kepala-daerah-hasil-pilkada-2020-sudah-dilantik>
- Pujianti, Sri. "Pemerintah Tegaskan Masa Jabatan Kepala Daerah Hanya Dua Periode". 2020, diakses dari 4 Februari 2023. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16636&menu=2>