

Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024

Darmawan¹, M. Fajrul Falah²

¹ UIN Sunan Ampel Surabaya, Indonesia; wawandharmawan877@gmail.com

² Universitas Merdeka Malang, Indonesia; bozfalah@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

Dinamika Hukum;
Pemilihan Kepala Daerah;
Serentak Tahun 2024.

Article history:

Received 2022-03-04
Revised 2022-06-22
Accepted 2022-09-08

ABSTRACT

Regional head elections are one form of democracy implementation in Indonesia. Regional head elections are carried out directly on the principles of being free, honest and democratically fair. After the enactment of Law Number 1 of 2015 which was last amended by Law Number 6 of 2020 concerning the election of governors, regents and Mayors, the regional head elections will be held simultaneously in 2024. This implementation will have the potential to cause problems, resulting in many regional governments without a head. The definitive area and will be led by the regional head officer. In addition, there will be regional heads whose terms of office have been shortened. The author will examine these problems using normative legal research, using a statue approach and a historical approach, to find out the legal implications of simultaneous regional head elections and the effectiveness of their implementation. Based on this research, it was found that there is a need for revitalization of regulations regarding filling the positions of regional heads during this transition period, by giving provincial legislatures council the authority to elect and appoint regional head officials, or conduct simultaneous regional head elections nationally in 2027 in order to run effectively and efficiently.

This is an open access article under the [CC BY](#) license.



Corresponding Author:

Darmawan

UIN Sunan Ampel Surabaya, Indonesia; wawandharmawan877@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Agenda politik strategis nasional dalam rangka menciptakan iklim demokrasi yang proporsional bagi setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik nasional Indonesia diinterpretasikan dalam bentuk pelaksanaan Pemilihan Umum selanjutnya disebut dengan Pemilu. Pemilu untuk menentukan pemimpin baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah (Arifulloh, 2015). Pada pelaksanaan Pemilu di tingkat daerah dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang dikenal dengan Pemilihan Kepala Daerah selanjutnya disebut dengan Pilkada untuk memilih Gubernur, Bupati atau Walikota. Pilkada dimaknai sebagai konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang terpancar masing-masing

kegiatannya ditingkat lokal sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di pusat adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi Pilkada sebagai agenda nasional (Seran, 2019)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 24 ayat (5) “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pasangan pada daerah yang bersangkutan”. Pilkada langsung sudah dilaksanakan semenjak tahun 2005 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menetapkan bahwasanya Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui sistem demokratis. Berdasarkan Pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, penyelenggaraan Pilkada serentak yang dilaksanakan secara bertahap dimulai pada tahun 2015, kemudian tahap kedua akan dilaksanakan pada 15 Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua tahun 2016 dan yang berakhir pada tahun 2017.

Selanjutnya secara bertahap gelombang ketiga dilaksanakan pada tahun 2018 bulan Juni, bagi Kepala Daerah yang jabatannya berakhir tahun 2018 dan 2019. Kemudian untuk Pilkada serentak diselenggarakan pada Desember tahun 2020 agar dapat memilih kembali Kepala Daerah hasil Pilkada 2015, lalu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 untuk gelombang kelima sendiri Pilkada akan dilaksanakan pada tahun 2022 untuk Kepala Daerah hasil Pemilu 2017 dan untuk gelombang keenam akan dilaksanakan pada tahun 2023 untuk Kepala Daerah hasil pemilihan tahun 2018, dan akan melaksanakan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2027.

Namun konsesus tersebut dirubah ketika Undang-Undang-Nomor 10 Tahun 2016 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menentukan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024 akan berdampak pada banyaknya Jabatan Kepala Daerah yang akan berakhir jauh sebelum Pilkada dilaksanakan, sehingga akan memunculkan banyak Pejabat Kepala Daerah. Pejabat Kepala Daerah adalah pejabat di masa transisi sebagaimana diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Kondisi tersebut justru akan merintang pembanguan daerah pasalnya kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah terbatas, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah 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. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 ayat (7) bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh kewenangan dari mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran”.

Kewenangan Pejabat Kepala Daerah memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena ia hanya bersifat sebagai pelanjut roda pemerintahan yang dijalankan Kepala Daerah sebelumnya. Adanya batasan kewenangan tersebut nantinya akan berakibat pada terhambatnya roda pemerintahan, apalagi dengan jabatan 1,5-2 tahun pasca berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sampai terpilihnya Kepala Daerah baru pada tahun 2024. Berdasarkan latar belakang tersebut ditemukan rumusan masalah bagaimana implikasi hukum Pilkada serentak dan bagaimana efektifitas dan efisisensi pelaksanaan Pilkada serentak 2024.

2. METODE

Penelitian ini merupakan studi hukum normatif (normatif yuridis) yaitu penelitian berbasis pada kajian pustaka tentang pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terakhir kali diubah dengan Undanng-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Peneliti akan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dengan melihat pada konteks peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada, kemudian menggunakan pendekatan *historical approach* (pendekatan sejarah), melihat pelaksanaan Pilkada serentak dari masa ke masa melihat

bagaimana kekurangan dan kelebihan serta proyeksi yang akan dijadikan pijakan dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan bahan hukum primer yakni bahan hukum utama yang memiliki orotias seperti UUD NRI 1945, UU Pemilu, UU Pilkada dan ketentuan turunanya, yang akan dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, artikel, kamus dan lain sebagainya.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pilkada dalam Konsep Demokrasi

Paham kedaulatan rakyat (*democracy*), pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat (Hutapea, 2015). Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam konstitusi (*constitutional democracy*). Mahfud MD mengatakan “pelaksanaan kedaulatan rakyat harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan demokratis” (MD, 2009). Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagaimana disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menempatkan Pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*). Pembahasan tentang Pemilu diletakan dalam konteks demokrasi elektoral, yaitu tipe demokrasi yang didasarkan pada Pemilu (*election*), pada pemberian suara dalam Pemilu (*electoral vote*) (Ashiddiqie, 2006). Dalam konteks ini, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah (Golfridus, 2017).

Terdapat beberapa prinsip dalam pelaksanaan demokrasi yaitu adanya pembagian kekuasaan, Pemilihan Umum yang bebas, manajemen yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas, pemerintahan yang berdasarkan pada hukum, keberadaan partai politik, jaminan terhadap hak asasi manusia. Prinsip negara demokrasi yang telah disebutkan diatas kemudian dituangkan ke dalam konsep yang lebih praktis sehingga dapat diukur dan di cirikan. Ciri-ciri yang kemudian dijadikan indikator keberhasilan pelaksanaan demokrasi meliputi empat aspek diantaranya:

1. Pembentukan negara yaitu proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak dan pola hubungan yang akan terbangun. Pemilihan Umum dipercaya sebagai salah satu instrumen penting yang dapat mendukung proses pembentukan pemerintahan yang baik.
2. Dasar kekuasaan negara, masalah ini menyangkut konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggung jawaban langsung kepada rakyat.
3. Susunan kekuasaan negara, kekuasaan negara hendaklah dijalankan secara distributif. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam sebuah negara.
4. Kontrol publik, kontrol masyarakat dilakukan agar kebijakan yang diambil sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Sistem demokrasi mengehendaki kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Demokrasi tidak hanya dijadikan sebagai hiasan bibir semata dan bahkan retorika belaka, tetapi juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang plural dan menghargai perbedaan (Ashiddiqie, 2006). Pada tataran daerah, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam sebuah sistem politik negara. Artinya akan terdapat sistem politik nasional mengandung sub-sistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pelaksanaan demokrasi di daerah ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya (Paskarina, 2016).

Demokrasi di daerah ditunjukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di pusat dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di daerah. Demokrasi daerah merupakan sub-sistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan hubungan Pemerintah Daerah dengan masyarakat dilingkungannya. Bila ditinjau dari sisi kedaulatan rakyat

daerah, demokrasi daerah dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah sebelumnya hanya memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui Pemilran Umum Legislatif (Faturrohman, 2012).

Maka merujuk pada konsep *trias politica* Montesquieu terkait pemisahan kekuasaan atas tiga cabang kekuasaan negara untuk konteks Pemerintahan Daerah terletak pada Lembaga Eksekutif dan Legislatif Daerah, sedangkan dalam cabang kekuasaan Yudisial masih menginduk pada kelembagaan pusat. Hal ini terkait pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi ke dalam hierarki demokrasi nasional dan daerah dari tata cara rekrutmen politiknya, namun hal itu bukan berarti memecah belah sistem yang ada. Justru dengan adanya pelaksanaan demokrasi baik ditingkat nasional maupun daerah. Perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat akan semakin memperoleh titik penyempurnaan yang lebih baik (Simawora, 2011).

3.2 Konstruksi Konstitusional Pilkada Serentak

Sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia telah mengalami berkembang menyesuaikan keadaan politik nasional. Hal ini dapat dilihat dalam sejarah perubahan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 di amandemen sebanyak empat kali sebagai bagian dari reformasi di berbagai bidang kehidupan bernegara. Perubahan tersebut telah menempatkan supremasi sipil sebagai entitas tertinggi dalam sebuah negara. Rakyat memiliki posisi strategis dalam kehidupan negara yang disebut dengan demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Konsekuensi logisnya adalah rakyat berhak menentukan pemimpin melalui Pemilihan Umum secara langsung. Hal ini berbeda dengan konsep demokrasi perwakilan dianut sebelum reformasi tahun 1998. (Thaib, 1989).

Pemilihan Umum sebagai bagian dari pelaksanaan konsep negara demokrasi, rakyat ikut serta untuk melakukan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan negara berlandaskan pada hukum yang telah disepakati dalam bentuk konsesus (Hidayat, 2010). Konsesus tersebut dituangkan dalam konstitusi negara, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa "Indonesia adalah negara hukum yang demokratis". Demokratis berarti bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi, negara hukum dan negara kesejahteraan menjadi filosofi dari penyelenggaraan Pemilu (Nugraha, 2018). Menurut Satjipto Raharjo Pemilu yang demokratis adalah lembaga yang memproduksi kontrak sosial baru antara rakyat dengan pemimpin (Budiarti, 2013).

Dalam praktik politik lokal di daerah dianut konsep Pilkada secara langsung hal ini merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perkembangannya muncul sebuah ide untuk melakukan setralisasi (penyatuan) pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional. Konsep ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, tepatnya Pasal 201 yang mengatur secara limitatif jadwal pelaksanaan Pilkada serentak. Penyelenggaraan Pilkada serentak yang dilaksanakan secara bertahap dimulai pada tahun 2015, kemudian tahap kedua dilaksanakan pada 15 Februari 2017 untuk Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua tahun 2016 dan yang berakhir pada 2017. Selanjutnya secara bertahap gelombang ketiga dilaksanakan pada Juni 2018, berikutnya tahun 2020, hingga Pilkada serentak nasional pada tahun 2024 yang meliputi seluruh wilayah Indonesia (Deliarnoor, 2015).

Pada tahun 2020 Indonesia telah melaksanakan Pilkada serentak, yang dilaksanakan sekaligus mencakup pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota. Ada 270 wilayah di Indonesia yang menggelar Pilkada serentak tahun 2020. Pilkada serentak ini merupakan Pilkada serentak gelombang keempat yang dilakukan untuk Kepala Daerah hasil pemilihan Desember 2015. Ada 270 daerah yang melaksanakan Pilkada serentak 2020, dengan rincian 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 37 Kota. Pilkada

serentak 2020 seharusnya diikuti 269 daerah, namun menjadi 270 karena Pilkada Kota Makasar di ulang pelaksanaannya (Bahtiar, 2019).

Gelombang Pilkada serentak tersebut berakhir pada tahun 2024 dengan dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah serentak secara nasional. Hal ini menjadi hal yang baru sekaligus monumental bagi bangsa ini, dimana dalam sejarah pertama kali akan melaksanakan Pilkada serentak secara nasional yang diikuti oleh 34 Provinsi dan 514 kabupaten/kota yang masing-masing terdiri dari 416 Kabupaten dan 98 Kota yang akan memilih pemimpin mereka secara bersamaan. Namun demikian pada tahun 2020 melihat kondisi bangsa Indonesia yang tengah mengalami krisis akibat pandemi covid-19, sehingga memunculkan sebuah keinginan dari para elit politik untuk melakukan revisi terhadap pelaksanaan Pilkada serentak 2024, dengan wacana menunda pelaksanaannya sampai tahun 2027. Wacana tersebut dituangkan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas tahun 2021.

Namun RUU tersebut tidak dilanjutkan dalam pembahasan rapat paripurna karena telah dicabut dari Prolegnas Prioritas 2021. Dalam rapat kerja Badan Legislasi DPR, Pemerintah dan Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) menyepakati Rancangan Undang-Undang Pemilu dikeluarkan dari daftar Progam Legislasi Nasional Prioritas 2021. Dengan pencabutan RUU tersebut maka Pilkada 2022 dan 2023 akan tetap dilakukan serentak pada tahun 2024. Berbarengan dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden. Setidaknya ada 8 fraksi (PDIP, Gerindra, Golkar, Nasdem, PKB, PAN, PPP, PKS) setuju RUU Pemilu dan Pilkada dikeluarkan dari Prolegnas 2021. Satu fraksi Demokrat sikapnya meminta RUU Pemilu masuk Prolegnas prioritas 2021.

Faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya RUU Pemilu dan Pilkada tersebut, Heri Gunawan anggota Baleg menyebutkan situasi pandemi covid-19 menjadi alasan yang paling utama, beliau mengatakan bahwa fokus utama pemerintah dan *stakeholder* terkait untuk saat ini akan penanganan pandemi covid-19, utamanya adalah stabilitas sistem ekonomi secara nasional yang tergoncang akibat krisis kesehatan global. Selain itu sistem Pilkada yang dianut Indonesia pasca reformasi konstitusi, yang mana pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali sehingga akan sulit untuk melakukan unifikasi pelaksanaan Pilkada selain pada tahun 2024 (Baidowi, 2021).

3.3 Implikasi Hukum Pilkada Serentak

Diskursus Pilkada serentak tahun 2024 masih terus menjadi perdebatan dikalangan pemerhati demokrasi. Berdasarkan Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota "pemungutan suara serentak nasional untuk Pilkada di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pada November 2024". Pelaksanaan Pilkada tersebut akan berdampak pada banyaknya Kepala Daerah definitif yang masa baktinya berakhir pada tahun 2022 dan 2023, dan harus di gantikan dengan Pejabat Kepala Daerah sampai dilaksanakannya Pilkada serentak 2024. Selain itu Kepala Daerah hasil pemilihan 2020 hanya akan menjabat sampai 2024 sehingga akan terjadi pemangkasan masa jabatan Kepala Daerah definitif di Sebagian daerah.

Berdasarkan data yang di peroleh dari KPU RI menyatakan bahwa pada tahun 2022 terdapat 101 Kepala Daerah yang masa jabatannya akan berakhir hasil Pilkada tahun 2017. Pada tahun 2023 sebanyak 171 Kepala Daerah hasil Pilkada tahun 2018 yang masa baktinya akan berakhir. Dengan ditiadakannya penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2022-2023 maka sebanyak 272 Pejabat Kepala Daerah akan menjabat sampai adanya Kepala Daerah hasil Pilkada serentak 2024. Kondisi demikian pastinya akan berimplikasi pada efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintahan Daerah. Padahal sejatinya salah satu prasyarat negara demokrasi adalah adanya pertukaran elit berkuasa secara reguler, yaitu 1 periode selama 5 tahun. Dalam kondisi demikian banyak Kepala Daerah yang tersakiti karena masa jabatannya dipangkas hanya demi ambisi Pilkada serentak.

Pemangkasan jabatan kepala daerah tersebut akan berimplikasi pada pelaksanaan program kerja yang disusun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi, Kabupaten/Kota. Progam tersebut disusun menyesuaikan dengan masa jabatan dari kepala daerah. RPJMD disusun dalam skala 5 tahun. Artinya jika Pilkada dilaksanakan serentak pada tahun 2024

maka akan ada beberapa Kepala Daerah hasil Pilkada tahun 2020 yang akan menjabat kurang lebih 3.5 tahun sampai 4 tahun. Dalam kurung waktu yang lebih singkat dari rencana awal yaitu 5 tahun, akan ada program-program yang tidak terlaksana sehingga realisasi tersebut akan dilanjutkan oleh Pejabat Kepala Daerah yang diangkat. Masalahnya adalah wewenang terbatas yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah, akan sulit untuk bisa merealisasikan program-program kerja yang belum terlaksana sebelumnya (Nur, 2019).

Permasalahan itu akan mengakibatkan adanya ruang bagi penguasa untuk menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya. *Abuse of power* tersebut disinyalir dapat dilakukan melalui porsi penunjukan dan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. Kondisi akan menguntungkan partai-partai penguasa dimana situasi ini dapat digunakan alat untuk melanggengkan kekuasaan pada pesta demokrasi tahun 2024. Pejabat yang diangkat oleh pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari pusat di daerah, akan bekerja linier sesuai dengan keinginan dan program yang digagas pemerintah pusat. Hal ini dapat berdampak pada politisasi PNS atau ASN, dan sulit untuk menciptakan Pejabat Kepala Daerah yang bersikap netral.

Situasi semacam ini pernah terjadi pada praktik Pilkada di Kota Makassar dimana, dalam proses pengangkatan pejabat Walikota terjadi polemik. Terjadi pergantian beberapa kali hanya dalam kurung waktu 1 bulan. Hal ini diakibatkan oleh permainan dan kepentingan elit politik kaitannya dengan pencalonan pada Pilkada di Kota Makassar. Kondisi ini dapat dipahami karena pada dasarnya konsep politik menerapkan simbiosis mutualisme antara elit dengan partai politik. Artinya akan ada kesepakatan kepentingan dari masing-masing pihak. Maka bukan tidak mungkin Pejabat Kepala Daerah akan bekerja untuk agenda kepentingan Pilpres tahun 2024.

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang sedang melaksanakan Pilkada merupakan kewenangan dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan di pusat. Hal ini menjadi sesuai yang logis karena posisi dari Kepala Daerah merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat di daerah. Untuk jabatan Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri melalui usulan dari Gubernur. Sedangkan untuk jabatan Gubernur diangkat langsung oleh Presiden dengan sebelumnya mendapatkan usul dari Menteri Dalam Negeri.

Adapun pengusulan pengangkatan pejabat sesuai dengan Surat Edaran Mendagri Nomor 120/3262/SJ, tanggal 17 Juni 2015 tentang pemberhentian Kepala Daerah serta pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, pejabat yang telah diangkat pada kenyataannya memiliki kekuatan politik yang sangat lemah. Hal ini bisa dilihat dari contoh kasus di Kabupaten Pangandaran yang mana Pejabat Kepala Daerah diangkat dari eselon II. Pejabat tersebut masih sangat junior dan tidak mampu berkoordinasi dengan SKPD dan masyarakat karena pengalaman yang kurang serta tidak memiliki kekuatan politik (Deliarnoor, 2015). Dalam menjalankan roda pemerintahan, kewenangannya sangat dibatasi. Batas kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah 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.

Namun batasan tersebut diatas dapat dikecualikan bila ada izin dari Menteri Dalam Negeri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 ayat (7) bahwa "Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh kewenangan dari mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran". Kewenangan Pejabat Kepala Daerah memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena ia hanya bersifat sebagai pelanjut roda pemerintahan bukan Kepala Daerah Definitif. Adanya batasan kewenangan tersebut nantinya akan berakibat pada terhambatnya roda pemerintahan, apalagi akan ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah selama kurang lebih dua tahun (Hendra, 2015).

3.4 Efektifitas dan Efisiensi Pilkada Serentak 2024

Partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun Pemilihan Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan perwujudan demokratisasi sekaligus menjadi indikator keberhasilan implementasi sistem demokrasi yang ada di Indonesia (Faturrohman, 2012). Walaupun Pemilu tidak sama dengan demokrasi, namun Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif dan Pilkada di Indonesia menjadi satu kegiatan ke-pemilu dan peristiwa politik paling kompleks di dunia. Hal ini ditunjukkan pada setiap pemilu dimana terdapat 4 juta petugas di 550.000 TPS yang tersebar di berbagai penjuru negeri yang terdiri atas 17.000 pulau, bertugas mengelola 700 juta surat suara dengan 2.450 desain yang berbeda untuk memfasilitasi pemilihan 19.700 kandidat dalam satu pemilu Presiden dan 532 Dewan Perwakilan di tingkat nasional dan daerah (Negara, 2021).

Dengan kompleksitas yang sedemikian rupa dan berbagai perubahan yang terjadi mengenai format penyelenggaraan Pemilu, dimana terakhir pada tahun 2019 pelaksanaan Pemilu serentak, dan pada tahun 2020 pelaksanaan Pilkada serentak, telah memunculkan implikasi sebagaimana telah dijelaskan diatas. Berkaitan dengan hal tersebut setidaknya ada dua gagasan yang bisa dijadikan solusi dalam pelaksanaan Pilkada serentak, 2024 diantaranya:

1. Menyerahkan Kewenangan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Kepada DPRD

Konsep penyerahan kewenangan kepada DPR, diartikan sebagai Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung yaitu pemilihan pemimpin daerah dengan cara keterwakilan. Rakyat dianggap memberikan hak pilihnya untuk memilih pemimpin daerah kepada DPRD yang telah dipilih rakyat pada Pemilu Legislatif (Budiman, 2015). Dasar dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung tersebut berdasarkan pada UUD 1945, Pasal 18 ayat (4) mengatakan "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diilih secara demokratis". Kata demokrasi mengacu pada demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila dijalankan berdasarkan konstitusi. Adanya pemilu secara berkesinambungan, melindungi hak minoritas, adanya peran-peran kelompok berkepentingan. Demokrasi Pancasila merupakan kompetisi berbagai ide dan cara untuk menyelesaikan masalah, ide-ide yang paling baik akan diterima, bukan berdasarkan suara terbanyak (Fikriansyarh., 2021).

Secara historis wacana perubahan proses suksesi Kepala Daerah pernah terjadi pada tahun 2014, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56 mengatakan bahwa "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil". Pada awalnya konsep Pilkada dilakukan secara langsung melalui pemungutan suara yang dilaksanakan oleh KPUD. Konsep ini kemudian dirubah dengan disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 3 menyebutkan Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Sedangkan Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil.

Perubahan mekanisme dalam proses suksesi pemimpin di daerah dari demokrasi langsung menjadi demokrasi tidak langsung dengan memberikan kewenangan kepada DPRD selaku representasi rakyat di daerah. Kondisi ini memunculkan sebuah polemik, hingga kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perpu tersebut kemudian disepakati menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, atauran ini sekaligus menjadi embrio munculnya Pilkada serentak, sebelum akhirnya di ubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016. Secara historis ketatanegaraan Indonesia pelaksanaan pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukanlah sesuatu yang baru, sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sistem pemilihan kepala daerah dilakukan oleh

DPRD secara penuh, artinya DPRD sebagai badan legislatif di daerah (Pasal 14 ayat 1) memiliki kewenangan untuk memilih Kepala Daerah sebagai badan eksekutif di daerah (Pasal 18 ayat 1). Wewenang DPRD ini tidak terlepas dari susunan kewenangan di Pemerintah Pusat yang mana pada saat itu Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai representasi dari rakyat.

Wacana ini sebenarnya bisa digulirkan kembali dalam konteks pengisian Pejabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan karena sentralisasi (penyatuan) pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional. Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Kepala Daerah dan DPRD satu paket sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah. Hal ini cukup beralasan jika melihat hak DPRD terhadap Kepala Daerah, yang meliputi hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Dari sinilah kemudian DPRD memiliki pemahaman terkait persoalan dan arah kerja dari Kepala Daerah, segala bentuk kebijakan yang diambil tidak luput dari pengawasan DPRD. Artinya dalam kondisi demikian DPRD dapat melakukan pemilihan Pejabat Kepala Daerah yang sesuai dengan kondisi masyarakat yang memiliki kemampuan untuk menerjemahkan visi dan misi dari pejabat definitif yang telah selesai masa jabatannya.

2. Melaksanakan Pilkada Serentak Pada Tahun 2027

Sejak tahun 2019 sampai sekarang Indonesia dalam masa krisis pandemi covid-19, berbagai sektor terdampak, Pendidikan, sosial, budaya dan ekonomi. Pada tahun 2022 angka covid-19 di Indonesia sudah mengalami penurunan hal ini disebabkan oleh vaksinasi secara masal dan masif, sehingga diharapkan sudah menciptakan *health immunity* secara komunal. Mitigasi pasca pandemi covid-19 menjadi agenda utama bangsa ini ke depannya. Masa-masa transisi ini membutuhkan fokus dan prioritas bagi semua *stakeholder*, baik Pemerintah Pusat maupun daerah untuk segera melakukan pemulihan di berbagai sektor terdampak.

Alih-alih melakukan pemulihan, pemerintah dihadapkan pada dinamika pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024, akan banyak Kepala Daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2022-2023 artinya akan banyak Pejabat Kepala Daerah yang diberikan tugas berat untuk melakukan pemulihan pasca pandemi covid-19. Ini menjadi tugas besar sekalipun berat bagi Pejabat Kepala Daerah yang dipilih pasalnya tugas dan wewenang dari Pejabat Kepala Daerah relatif terbatas dibandingkan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh pejabat definitif. Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah 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 yaitu:

- a. Melakukan mutasi pegawai,
- b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya,
- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya,
- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Artinya pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Pejabat Kepala Daerah terbatas, hal ini justru akan merintang dan menjadi penghambat bagi pemerintah dalam usaha untuk bangkit pasca pandemi covid-19. Sebenarnya wacana penundaan Pilkada serentak ini telah digaungkan dalam bentuk RUU Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2021, RUU tersebut merubah jadwal Pilkada serentak pada tahun 2024 menjadi tahun 2027, artinya KPU akan tetap melaksanakan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023. Namun RUU tersebut dikeluarkan dari Prolegnas prioritas tahun 2021. Selain itu kita bisa belajar dari pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020, dimana Pilkada yang dilaksanakan ditengah-tengah pandemi covid-19. Meskipun berdasarkan data dari KPU ada peningkatan partisipasi pemilih pada Pilkada tahun 2020 yakni sebesar 76,09 persen secara nasional angka ini mengalami kenaikan jika dibandingkan partisipasi pemilih pada pemilu sebelumnya pada 2015 partisipasi pemilih sebesar 69,35 persen, kemudian pada tahun 2017 naik menjadi 74,89 persen, lalu pada tahun 2018 sebesar 74,92 persen (Sandi, 2021).

Kendati demikian masih banyak persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada 2020 khususnya adanya *refocusing* anggaran Pilkada untuk penanganan pandemi covid-19. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Keuangan Sri Mulyani mengatakan bahwa biaya untuk pelaksanaan Pilkada 2020 sebesar Rp. 20,4 triliun angka ini mengalami kenaikan dari rencana awal sebesar Rp. 15,23 triliun. Meskipun demikian Pilkada ini menjadi Pilkada terbesar dengan melibatkan 270 pemerintahan daerah. Sedangkan untuk pelaksanaan Pemilu dan Pilkada serentak tahun 2024 di perkirakan akan memakan biaya tidak kurang dari Rp. 110,4 Triliun (Kementerian Keuangan, 2022). Ini menjadi angka yang fantastis karena akan menyerap kurang lebih 5 persen anggaran pendapatan belanja Negara (APBN). Dengan kondisi ekonomi yang sedang melambat berbarengan dengan pemilu serentak tahun 2024 untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD, seyogyanya Pilkada serentak secara Nasional bisa diundur ke tahun 2027 dengan harapan pada tahun tersebut kondisi stabilitas nasional sudah Kembali pulih.

4. KESIMPULAN

Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 secara nasional memiliki implikasi hukum yakni terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah, dalam waktu yang lama. Kekosongan jabatan tersebut akan diisi oleh Pejabat Kepala Daerah yang dipilih berdasarkan ketentuan perundang-undangan, untuk Gubernur akan diangkat oleh Presiden dengan pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk jabatan Bupati/Walikota akan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan dari Gubernur. Pejabat Kepala Daerah akan menjabat dalam kurung waktu 1,5-2 tahun sampai terpilihnya Kepala Daerah hasil Pilkada serentak tahun 2024. Selain itu akan banyak Kepala Daerah yang jabatannya dipangkas, dari 5 tahun menjadi 3,5 – 4 tahun menyesuaikan pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024.

Kondisi ini akan berdampak pada pelaksanaan program kerja pemerintah di daerah, dengan kewenangan yang terbatas akan berimbas pada kurang efektifnya kinerja Pemerintah Daerah. Selain itu dengan dipangkasnya jabatan Kepala Daerah akan berimplikasi pada pemenuhan dan realisasi janji politik Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam RPJMD. Agar kemudian pelaksanaan Pilkada serentak agar dapat berjalan secara efektif dan efisien, perlu adanya revitalisasi peraturan tentang pengisian Jabatan Kepala Daerah pada masa transisi. Revitalisasi tersebut dalam bentuk pemberian kewenangan kepada DPRD untuk memilih dan mengangkat Pejabat Kepala Daerah dengan dasar bahwa DPRD akan lebih mengerti seluk beluk dan kondisi masyarakat yang ada di daerah, dengan demikian akan dapat memilih orang yang memiliki visi dan misi yang selaras dengan kebutuhan masyarakat, hal ini tidak terlepas dari fungsi DPRD sebagai satu kesatuan bersama dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi di daerah.

Selain itu pelaksanaan Pilkada serentak pada tahun dapat dilaksanakan pada tahun 2027 mengingat pada tahun 2024 pemerintah memfokuskan diri untuk melakukan pemulihan di berbagai sektor pasca pandemi covid-19. Untuk merealisasikan hal tersebut perlu adanya sinergisitas antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah harus pro aktif dan bekerja keras dalam upaya untuk keluar dari situasi krisis ini. Hal ini sulit terealisasi jika Pemerintah Daerah dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah yang kewenangannya terbatas. Selain itu biaya yang dituhkan dalam pelaksanaan Pilkada serentak sebesar RP. 110,04 Triliun, ini akan meangkas APBN kurang lebih 5 persen, padahal fokus utama kita sekarang adalah mitigasi penanganan pandemi covid-19, sehingga perlu kiranya Pilkada serentak dilaksanakan pada tahun 2027.

REFERENSI

- Arifulloh, A. (2015). Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis Damai dan Bermartabat. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 2(2).
- Ashiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Pers.
- Bahtiar. (2019). Data Daerah Yang Menyelenggarakan Pilkada Tahun 2020. *Detik.Com*.

- <https://news.detik.com/berita/d-4596501/ini-270-daerah-yang-gelar-Pilkada-serentak-2020>, Baidowi, A. (2021). Pro Kontra RUU Pemilu Dicabut dari Prolegnas 2021. *Merdeka.Com*. <https://www.merdeka.com/politik/pro-kontra-ruu-pemilu-dicabut-dari-prolegnas-2021.html>.
- Budiarti, I. (2013). Quo Vadis Demokratis Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 42(2).
- Budiman, H. (2015). *Pilkada Langsung dan Demokrasi Palsu*. Pustaka Yustisia.
- Deliarnoor, N. A. (2015). Problematika Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2).
- Faturohman, D. (2012). Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum*, 10(2).
- Fikriansyarh., M. R. W. dan A. (2021). Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 4(2).
- Golfridus, D. (2017). *Pilkada Langsung Serentak: Model Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*. Unida Press.
- Hendra, H. (2015). *Analisis Ekonomi Makro dan RAPBN 2016*. Kertas Kerja dalam Seminar Budget Office DPR RI.
- Hidayat, A. (2010). *Bernegara itu Tidak Mudah (dalam Perspektif Politik dan Hukum)*. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Hutapea, B. (2015). Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*, 4(1).
- MD, M. (2009). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. PT. Rineka Cipta.
- Negara, P. K. A. K. (2021). *Mengawal Efektifitas dan efisisensi keserentakan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024*. PUSKAJI AN.
- Nugraha, H. S. (2018). Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Lex Renaissance*, 3(1).
- Nur, A. Z. dan B. (2019). Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Serentak Terhadap Aspek sosial, Politik dan Ekonomi. *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*.
- Paskarina, C. (2016). Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik dan Masa Depan Politik Representasi. *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*, 2(1).
- Sandi, I. D. K. W. R. (2021). Partisipasi Pemilih dalam Pilkada 2020. *Kompas.Com*. <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/14195231/kpu-partisipasi-pemilih-dalam-Pilkada-2020-paling-tinggi-sejak-2014>.
- Seran, G. G. (2019). Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional. *Jurnal Konstitusi*, 16(3).
- Simawora, J. (2011). Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(1).
- Thaib, D. (1989). *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty.