

***POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DAN
SERENTAK: DINAMIKA, TANTANGAN, DAN PROSPEK
PEMBAHARUANNYA
(THE LEGAL POLITICS OF DIRECT AND SIMULTANEOUS REGIONAL
HEAD ELECTIONS: DYNAMICS, CHALLENGES, AND PROSPECTS FOR
REFORM)***

Gunardi SA Lumbantoruan

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi Penulis : gunardisalt@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Lumbantoruan, Gunardi SA. *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Serentak: Dinamika, Tantangan, dan Prospek Pembaharuannya*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.10 (2024).

ABSTRAK

Pilkada langsung dan serentak yang ditujukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efisiensi biaya, justru berpotensi menimbulkan terbentuknya pemerintahan yang terbelah dan kurang efektif. Tulisan ini memperlihatkan bahwa Pilkada di Indonesia mengalami perkembangan signifikan. Namun, Pilkada serentak di Indonesia belum dapat dikatakan sebagai *concurrent local elections*, karena pelaksanaannya tidak serentak dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan di daerah. Oleh karena itu pelaksanaan Pilkada harus diserentakkan dengan pemilihan anggota DPRD guna menghasilkan pemerintahan yang konkuren dan lebih efektif.

Kata Kunci: Pilkada Langsung, Pilkada Serentak, Politik Hukum

ABSTRACT

Direct and simultaneous Regional Head Elections (Pilkada), which are intended to create political stability and cost efficiency, may result a fragmented and less efficient government. This study shows that local elections in Indonesia have undergone significant developments, evolving from appointment system by the central government, to a direct and simultaneous election system. Nonetheless, Pilkada in Indonesia cannot be said to be concurrent local elections, because they are not held concurrently with the election of regional representatives.. Therefore, the implementation of Pilkada must be synchronized with the election of DPRD members in order to yield a concurrent and more efficient government.

Keywords: Direct Local Election, Simultaneous Local Election, Legal Politics

A. PENDAHULUAN

Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.¹ Kata dipilih secara demokratis bermakna bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung, selama hal tersebut dilakukan secara demokratis. Meskipun pemilihan secara langsung bukanlah merupakan satu-satunya instrumen demokrasi, namun instrumen tersebut sangat penting guna merawat kedaulatan rakyat. Hal ini karena pemilihan secara langsung memposisikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan utama (*primary sovereignty*), sehingga dengan adanya pemilihan secara langsung tersebut suatu negara dipandang memiliki suatu sistem politik demokrasi.² Artinya rakyat yang berkuasa, atau *government by the people*.³

Menurut Bhenyamin Hoessein kata demokratis pada Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat ditafsirkan sebagai pemilihan melalui mekanisme tertentu, namun lebih menitikberatkan suatu mekanisme pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi rakyat dan bebas dari politik uang.⁴ Dalam perjalanannya makna dipilih secara demokratis dalam Konstitusi tersebut mengalami pergeseran dan pembaharuan dari waktu ke waktu yang menunjukkan perkembangan politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan serentak dimulai sejak diundangkannya Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015⁵ yang kemudian pengaturannya terus disempurnakan. Pemilihan kepala daerah serentak dipilih karena 2 alasan, yakni alasan stabilitas politik dan efisiensi biaya.⁶

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps.18 ayat 4.

² Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, p.18.

³ Miriam budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, p.105.

⁴ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*, FISIP UI, Jakarta, 2019, p.150.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, UU No.1 Tahun 2015, LN Tahun 2014 No.245, TLN No.5588, selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.

⁶ Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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*, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2016, p.13.

Menurut IDEA, meskipun pemilihan sistem pemilu berdampak signifikan terhadap kehidupan politik dan sistem politik suatu negara, namun jarang sekali pemilihan sistem pemilu tersebut dipilih secara sadar dan terencana.⁷ Pemilihan sistem pemilu di berbagai negara biasanya merupakan hasil dari kombinasi tak lazim atas berbagai situasi, sebuah tren sesaat, keganjilan sejarah, dampak kolonialisme, ataupun karena pengaruh dari negara-negara tetangga.⁸ Meskipun saat ini sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia sudah mulai dapat dikatakan mengarah pada sistem yang ajeg atau konstan, namun perkembangan politik hukum pemilihan kepala daerah ke depan masih dapat terjadi.

Sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud MD, bahwa Politik hukum adalah pilihan-pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan atau atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara.⁹ Namun perlu diingat bahwa dalam menentukan politik hukum tersebut, perlu kepekaan terhadap perkembangan yang terjadi pada masyarakat, dan oleh karena itu hukum perlu disesuaikan dengan keadaan masyarakat.¹⁰ Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak yang dilakukan oleh penguasa mengenai hukum yang berlaku dan hukum yang akan diberlakukan di masa mendatang pada wilayahnya.¹¹ Sedangkan Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menjadi penentu arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan diberlakukan.¹² Definisi yang disampaikan oleh Padmo Wahjono cenderung bersifat *ius constituendum* (hukum yang akan diberlakukan di masa mendatang atau hukum yang dicita-citakan), sedangkan definisi yang dikemukakan oleh Radhie mencakup *Ius constitutum* (hukum yang berlaku saat) dan *ius constituendum*.

Selanjutnya menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah sebagai aktivitas untuk memilih tujuan yang hendak digunakan melalui sistem yang ada,

⁷ International IDEA, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2005, p.1.

⁸ *Ibid.*

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, cet ke-6*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, p.1.

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, p.79.

¹¹ Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Majalah Prosma No.6 (Desember 1973), p.3.

¹² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet. ke-2*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, p.160.

cara-cara yang dianggap paling baik untuk digunakan dalam mewujudkan tujuan tersebut, waktu dan cara hukum tersebut diubah, dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹³ Dengan demikian politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia harus dipilih dengan memperhatikan perkembangan masyarakat, serta dilakukan dalam rangka mencapai cita hukum bangsa Indonesia.

Oleh karena itu penulis merasa perlu untuk melakukan peninjauan terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak. Adapun Pokok permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, serta bagaimana analisis terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak, serta tantangan dan prospek pembaharuannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang menggunakan perspektif internal ilmu hukum terhadap objek penelitian yang berupa norma hukum.¹⁴ Adapun teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif-analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data hukum sekunder, seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan makalah atau artikel lain yang terkait. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah *library research* atau studi kepustakaan, yakni dengan penelusuran bahan hukum yang relevan.¹⁵

B. PEMBAHASAN

1. Dinamika Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah

a. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Orde Lama

Pasca kemerdekaan pemerintah membentuk Komite Nasional Daerah melalui Undang-Undang 1945 Nomor 1 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang tersebut secara formal dipandang sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah

¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, cet. ke-3*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1991, p.352-353.

¹⁴ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, Cet. ke-3*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019), p.2.

¹⁵ Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2022, p.55.

di Indonesia.¹⁶ Pembentukan Komite Nasional Daerah tersebut merupakan bagian dari usaha Pemerintah Pusat untuk menyempurnakan pemerintah daerah berdasarkan kedaulatan Rakyat.¹⁷ Undang-Undang Komite Nasional Daerah mengatur bahwa Komite Nasional Daerah terdiri dari 5 orang Badan Eksekutif dan yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah dalam menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah tersebut.¹⁸ Berdasarkan Undang-Undang Komite Nasional Daerah tersebut terlihat bahwa kepala daerah dipilih dari masing-masing anggota Komite Nasional Daerah yang dibentuk oleh pemerintah pusat.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, diatur bahwa kepala daerah provinsi diangkat oleh Presiden berdasarkan 2 atau 4 orang calon yang diusulkan oleh DPRD, sedangkan kepala daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan 2 atau 4 orang calon yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten, lalu Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari 2-4 orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).¹⁹

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan ketentuan harus mendapat pengesahan terlebih dahulu oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan tingkatannya.²⁰ Sebenarnya ide pemilihan kepala daerah secara langsung sudah muncul pada Undang-Undang Pemda Tahun 1957 ini.

¹⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, p.142.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*, UU No.1 Tahun 1945, selanjutnya disebut Undang-Undang Komite Nasional Daerah, Penjelasan Umum.

¹⁸ *Undang-Undang Komite Nasional Daerah*, Penjelasan Umum.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No.22 Tahun 1948, Ps.18.

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No.1 Tahun 1957, LN Tahun 1957 No.6, TLN No.1143, selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda Tahun 1957, Ps.24.

Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa Kepala Daerah itu harusnya dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan, karena Kepala Daerah harusnya merupakan seorang yang dekat dan dikenal oleh masyarakat pada Daerah tersebut, namun untuk sementara waktu dilakukan pengaturan yang lebih praktis.²¹

Kemudian Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Tahun 1957 tersebut dicabut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, namun ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah masih sama, yakni diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk daerah tingkat I, Menteri Dalam Negeri untuk Daerah tingkat II, dan Kepala Daerah tingkat I bagi Daerah tingkat III yang ada dalam wilayahnya.²² Dalam Undang-Undang Pemda Tahun 1965 ini dijelaskan bahwa kedudukan Kepala Daerah bukan saja sebagai pimpinan Pemerintah Daerah, namun juga menjadi alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden.²³ Jadi dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama, kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat dengan berbagai mekanisme, diantaranya adalah melalui usulan dari DPRD. Selain itu belum terdapat keserentakan pengangkatan kepala daerah.

b. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Orde Baru

Diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 memiliki konsekuensi logis terhadap sistem pemerintahan daerah. Atas dasar tersebut kemudian pemerintahan orde lama menerbitkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah, yang mengatur bahwa Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah untuk tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II. Melalui aturan tersebut keterlibatan DPRD dalam proses pengangkatan kepala daerah menjadi hilang, karena sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah pusat.

²¹ *Undang-Undang Pemda Tahun 1957*, Penjelasan Umum.

²² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No.18 Tahun 1965, LN Tahun 1965, selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda Tahun 1965, Ps.11.

²³ *Undang-Undang Pemda Tahun 1965*, Penjelasan Umum.

Hal tersebut menunjukkan adanya pemusatan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan di pusat, meskipun dalam ketentuan tersebut digunakan istilah otonomi seluas-luasnya kepada daerah.²⁴

Kemudian dalam perkembangannya dibentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Tahun 1974 tersebut mengatur bahwa Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden berdasarkan sedikitnya 2 orang yang dicalonkan, dimana calon tersebut telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara DPRD dengan Menteri Dalam Negeri.²⁵ Sedangkan Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan sedikitnya 2 orang yang dicalonkan, dimana calon tersebut telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara DPRD dengan Gubernur.²⁶ Politik hukum pemilihan kepala daerah pada masa orde baru adalah untuk membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa dengan membangun keserasian hubungan antara pusat dan daerah melalui pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Jadi pada masa orde baru juga belum dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, dan belum terdapat keserentakan waktu pengangkatannya.

c. Pemilihan Kepala Daerah Pasca Reformasi

Menurut Harold Crouch pasca reformasi pemerintah menghadapi tantangan untuk melakukan beberapa hal, yakni: (1) membangun sistem politik yang stabil dan efektif berdasarkan prinsip demokratis dengan mencegah kembalinya militer untuk kekuasaan politik; (2) mencegah disintegrasi wilayah; (3) menghadapi persoalan disintegrasi sosial khususnya konflik suku dan agama; dan (4) mempromosikan kondisi yang kondusif untuk pemulihan ekonomi.²⁷ Dalam perjalanannya, pada tahun 1999 hingga tahun 2004 pemilihan kepala daerah sempat dilakukan melalui lembaga perwakilan, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, p.151.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU No.5 Tahun 1974, LN Tahun 1974, selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda Tahun 1974, Ps.15.

²⁶ *Undang-Undang Pemda Tahun 1974*, Ps.16.

²⁷ Harold Crouch dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, p.372.

Ketentuan tersebut diatur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dengan menguatnya dorongan semangat otonomi daerah, maka sejak tahun 2005 dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²⁸ Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 tersebut mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.²⁹ Dalam penjelasan umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 tersebut disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dipilih karena menurut Undang-Undang MD3³⁰ DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³¹

Lalu pemilihan kepala daerah sempat dikembalikan pada pemilihan tidak langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kemudian karena ditolak masyarakat luas hingga akhirnya dicabut dengan 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.³² Kemudian kemudian tahapan keserantakan pemilihan kepala daerah tersebut disempurnakan melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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.³³

²⁸ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015, p.80.

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No.125, TLN No.4437, selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004.

³⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No.22 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No.92.

³¹ Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004, Penjelasan Umum.

³² Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.

³³ Undang-undang Tentang Perubahan 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, UU Nomor 8 Tahun 2015, LN Tahun 2015 No.57, TLN No.5678, selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak pertama kali diatur melalui Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015. Kemudian tahapan keserantakan pemilihan kepala daerah tersebut disempurnakan melalui Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015. Penyempurnaan itu guna mengantisipasi dampak pemotongan periode masa jabatan kepala daerah yang sangat lama dan masa jabatan pejabat kepala daerah yang menjadi terlalu lama, serta juga memperhatikan kesiapan penyelenggara pemilihan dan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019.³⁴ Jadi pemilihan kepala daerah secara langsung telah dimulai sejak tahun 2005, sedangkan keserentakan waktu pemilihan dilakukan sejak tahun 2015.

2. Analisis Politik Hukum Keserentakan Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Prospek Pembaharuannya

Pemilihan kepala daerah secara serentak bukan sekadar waktu pelaksanaan yang diserentakkan, melainkan lebih jauh dari itu pemilihan kepala daerah secara serentak adalah tentang *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness*.³⁵ Artinya pemilihan kepala daerah secara serentak dilakukan dalam rangka memperkuat demokrasi lokal guna melahirkan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas, dengan mengedepankan kesetaraan hak warga negara dalam berpolitik di tingkat lokal.³⁶ Pemilihan kepala daerah serentak dipilih karena dua alasan, yakni alasan stabilitas politik dan efisiensi biaya, stabilitas politik nasional terjadi karena pemerintah tidak terlalu sering “terganggu” dengan eskalasi politik di daerah, sedangkan efisiensi biaya dinilai dapat diperoleh pilkada serentak mampu menghemat anggaran daerah hingga lebih dari 50 persen.³⁷ Dengan kata lain politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dilakukan guna penguatan implementasi kedaulatan rakyat di daerah, serta guna terciptanya stabilitas politik dan efisiensi biaya dalam pemilihan kepala daerah.³⁸

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada...*, p.81.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Kementerian Dalam Negeri, *Op.Cit.*, p.13.

³⁸ *Ibid.*

Desain dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak memiliki sejumlah kelemahan-kelemahan. Dalam penelitian ini permasalahan yang disoroti adalah dua permasalahan pokok yang berkaitan dengan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak. Permasalahan pertama yang disoroti adalah tidak kongruennya pemilihan antara kepala daerah dengan anggota DPRD. Pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia belum dapat dikatakan sebagai *concurrent local elections* karena pemilihan pejabat eksekutif dan anggota lembaga perwakilan di daerah tidak dilaksanakan secara serentak, oleh karena itu pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia lebih tepat disebut sebagai *simultaneous local elections*.³⁹

Tujuan *concurrent regional elections* selain untuk efisiensi anggaran, juga untuk menciptakan pemerintahan yang kongruen atau menghindari pemerintahan yang terbelah dengan jumlah kursi minoritas di parlemen.⁴⁰ Sementara pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia yang tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD pada daerah tersebut menimbulkan potensi terbentuknya pemerintahan yang terbelah karena tidak memiliki dukungan mayoritas di parlemen. Kondisi demikian tentu sangat berpotensi menghasilkan pemerintahan daerah yang kurang efektif.⁴¹

Sedangkan permasalahan kedua adalah soal mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah. Mekanisme dan prosedur dalam pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi dalam pemilihan kepala daerah serentak belum menggambarkan suatu proses yang demokratis, jelas, dan terukur.⁴² Pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi, sehingga legitimasi pejabat yang diangkat cenderung lemah.⁴³

³⁹ Djohan Rady, *The Revised Law on Election = Missing Link of Simultaneous Elections*, diakses dari <https://rumahpemilu.org/the-revised-law-on-election-missing-link-of-simultaneous-elections/>, diakses pada 20 Januari 2024, jam 14.30.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Rahmat Muhajir Nugroho dan Anom Wahyu Asmorojati, *Simultaneous Local Election in Indonesia: Is It Really More Effective and Efficient?*, Media Hukum, Vol.26, No.2 (Desember 2019), p.216.

⁴² Rahmazani, *Problematika Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, Jurnal Konstitusi, Vol. 20, No.2 (2023), p.202.

⁴³ *Ibid.*, p.213.

Meskipun terdapat sejumlah kelemahan dari desain dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak, namun terdapat pula kelebihan-kelebihan yang dirasakan oleh masyarakat. Berdasarkan evaluasi pelaksanaan pilkada yang dilakukan oleh Rahmat Muhajir Nugroho dan Anom Wahyu Asmorojati di Yogyakarta dan Kalimantan Selatan, ditemukan bahwa pilkada serentak telah menjadikan pilkada lebih efektif dan efisien.⁴⁴ Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pilkada dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu lebih mudah mengontrol dan menyelesaikan masalah, lebih efisien dalam penggunaan anggaran, mempersingkat waktu pelaksanaan pilkada.⁴⁵ Hal tersebut sejalan dengan politik hukum pemilihan kepala daerah secara serentak yang menginginkan adanya efisiensi biaya.⁴⁶

Berdasarkan uraian di atas, meskipun memiliki sejumlah kelebihan, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap kelemahan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak, oleh karena itu diperlukan proyeksi pembaharuan politik hukum pemilihan kepala daerah ke depan. Pembaharuan tersebut harus melihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, dimana terdapat 6 model keserentakan pemilu yang dinilai konstitusional, yakni:⁴⁷

“(1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan pemilihan anggota DPRD; (2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati/wali kota; (3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD, gubernur, dan bupati/wali kota; (4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kab/kota, pemilihan gubernur, dan bupati/wali kota; (5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi, gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih DPRD kabupaten/kota dan memilih bupati/wali kota; (6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden dan wakil presiden.”

⁴⁴ *Ibid.*, p.220.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Kementerian Dalam Negeri, *Op.Cit.*, p.13.

⁴⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 55/PUU-XVII/2019, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Pemohon) (2020), p.323.

Menurut Ramlan Surbakti, untuk menjamin efektivitas pemerintahan daerah, diperlukan kerja sama yang sinergis antara kepala daerah dan DPRD, artinya, pemilihan kepala daerah juga harus berbarengan dengan pemilihan anggota DPRD.⁴⁸ Oleh karena itu guna mewujudkan sistem pemilihan kepala daerah yang kongruen yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah, maka seharusnya model keserentakan pemilihan kepala daerah yang dipilih adalah model ke-4 dari putusan MK, yakni pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kab/kota, pemilihan gubernur, dan bupati/wali kota.

Model ke-4 dari putusan MK tersebut dikatakan sebagai model keserentakan pemilu yang memisahkan antara pemilihan nasional dan pemilihan lokal. Melalui pemilihan kepala daerah serentak dengan model tersebut di atas maka diharapkan dapat menciptakan koalisi antara partai politik dengan pengusung kepala daerah sejak awal dan mendukung *cottail effect* (efek ekor jas), yaitu memilih pengusung kepala daerah pada pilkada, sehingga kepala daerah mampu memenangkan dukungan mayoritas partai politik di DPRD.⁴⁹

⁴⁸ Rahmat Muhajir Nugroho dan Anom Wahyu Asmorojati, *Simultaneous Local Election...*, p.216.

⁴⁹ Djohan Rady, *Op.Cit.*.

C. PENUTUP

Politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang panjang, dimulai dari sistem penunjukan oleh pemerintah pusat, kemudian menjadi sistem pengangkatan oleh pemerintah pusat berdasarkan usulan lembaga perwakilan di daerah, kemudian melalui sistem pemilihan langsung, kemudian berubah menjadi dipilih oleh lembaga perwakilan di daerah, lalu kemudian sekarang menggunakan sistem pemilihan langsung dan serentak. Adapun politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dilakukan guna penguatan implementasi kedaulatan rakyat di daerah, serta guna terciptanya stabilitas politik dan efisiensi biaya dalam pemilihan kepala daerah.

Desain dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak memiliki sejumlah kelemahan-kelemahan, diantaranya adalah tidak kongruennya pemilihan antara kepala daerah dengan anggota DPRD, serta mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang dianggap tidak demokratis. Namun terdapat pula kelebihan-kelebihan yang dirasakan oleh masyarakat, yakni dinilai lebih efisien dalam penggunaan anggaran dan waktu pelaksanaannya. Adapun proyeksi politik hukum ke depan adalah menyerentakkan pemilihan kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Model ini dikatakan sebagai model keserentakan pemilu yang memisahkan antara pemilihan nasional dan pemilihan lokal.

Politik hukum pemilihan kepala daerah ke depan sebaiknya tetap mempertahankan pemilihan langsung dan serentak, dengan pembaharuan berupa penggabungan pemilihan kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah guna menghasilkan pemerintahan yang konkuren, sehingga pelaksanaan pemerintahan daerah dapat berjalan lebih efektif. Selain itu perlu mengatur mekanisme pemilihan penjabat kepala daerah secara demokratis melalui undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arinanto, Satya. 2001. *Politik Hukum 2*. (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- Arinanto, Satya. 2001. *Politik Hukum 3*. (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- Budiharjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia).
- Crouch, Harold. 2000. *Indonesia: Democratization and the Threat of Disintegration Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Diantha, I Made Pasek. 2019. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum. Cet. 3*. (Jakarta: Prenadamedia Group).
- Gadjong, Agussalim Andi. 2007. *Pemerintah Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia).
- Hoessein, Bhenyamin. 2019. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*. (Jakarta: FISIP UI).
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. (Yogyakarta: UII Press).
- International IDEA. 2005. *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*. (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
- Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. (Jakarta: Kencana).
- Kementerian Dalam Negeri. 2016. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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*. (Jakarta: Kementerian Dalam Negeri).
- Kumolo, Tjahjo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. (Jakarta: Expose).
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. (Bandung: Alumni).
- Mahfud MD, Moh. 2014. *Politik Hukum di Indonesia. Cet. 6*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada).
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum. Cet. 3*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Sihombing, Eka N.A.M dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. (Malang: Setara Press).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif. Cet. 15*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- Wahjono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum. Cet. 2*. (Jakarta: Ghalia Indonesia).

Publikasi

- Nugroho, Rahmat Muhajir dan Anom Wahyu Asmorojati. *Simultaneous Local Election in Indonesia: Is It Really More Effective and Efficient?.* Media Hukum. Vol.26. No.2 (Desember 2019).
- Radhie, Teuku Mohammad. *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Majalah Prosma. No.6 (1973).

Rahmazani. *Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*. Jurnal Konstitusi. Vol.20. No.2 (2023).

Website

Djohan Rady, *The Revised Law on Election = Missing Link of Simultaneous Elections*. Diakses dari <https://rumahpemilu.org/the-revised-law-on-election-missing-link-of-simultaneous-elections/>, diakses pada 20 Januari 2024.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Tahun 2004 No. 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Tahun 2014 No. 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5588.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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 Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678.

Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 55/PUU-XVII/2019. Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi. (Pemohon) (2020).