

Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah secara Demokratis dan Serentak Tahun 2024

Vina Aprilia¹, Anisah Mufidah Pulungan², Reni Berlian Silalahi³, Fadillah Melani Putri⁴,
Mitha Alvia Rosha Manurung⁵, Sri Hadiningrum⁶

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan

Jl. Wiliem Iskandar Pasar V Medan 20221

Email: vinaaprilial67@gmail.com

Abstrak

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

Keywords: Regional Elections, Simultaneously, In 2024, Democratic

Abstrak

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu bentuk implementasi demokrasi di Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dengan prinsip kebebasan, kejujuran, dan demokratis yang adil. Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 yang terakhir diamendemen dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, pemilihan kepala daerah akan dilakukan secara serentak pada tahun 2024. Implementasi ini berpotensi menimbulkan masalah, menyebabkan banyak pemerintahan daerah tanpa kepala daerah. Daerah yang terdampak akan dipimpin oleh pejabat kepala daerah. Selain itu, ada kepala daerah yang masa jabatannya dipersingkat. Penulis akan mengkaji masalah ini dengan menggunakan penelitian hukum normatif, mengadopsi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sejarah, untuk mengetahui implikasi hukum dari pemilihan kepala daerah serentak dan efektivitas implementasinya. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa diperlukan revitalisasi regulasi mengenai pengisian posisi kepala daerah selama periode transisi ini, dengan memberikan wewenang kepada dewan perwakilan rakyat provinsi untuk memilih dan menunjuk pejabat kepala daerah, atau melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak secara nasional pada tahun 2027 agar berjalan dengan efektif dan efisien.

Kata Kunci: Pilkada, Serentak, Tahun 2024, Demokratis

Pendahuluan

Agenda politik nasional untuk menciptakan iklim demokrasi proporsional melibatkan Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai bentuk pelaksanaan politik nasional Indonesia. Pemilu mencakup Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) untuk menentukan pemimpin di tingkat pusat dan daerah. Pilkada di tingkat daerah, atau Pilkada, dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di mana Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Pilkada serentak dimulai pada tahun 2015, berdasarkan Pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dengan tahap pertama pada tahun 2015, tahap kedua pada 15 Februari 2017, tahap ketiga pada tahun 2018 bulan Juni, tahap keempat pada Desember 2020, tahap kelima pada tahun 2022, dan tahap keenam pada tahun 2023. Namun, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengubah konsensus tersebut, menetapkan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024.

Perubahan ini menciptakan potensi hambatan, karena banyaknya Jabatan Kepala Daerah yang akan berakhir sebelum Pilkada 2024, menyebabkan munculnya Pejabat Kepala Daerah sebagai pejabat dalam masa transisi. Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dibatasi, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang dapat menghambat pembangunan daerah. Terbatasnya kewenangan ini terutama terkait dengan keputusan dan tindakan strategis, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Implikasi hukum dari Pilkada serentak 2024 melibatkan pembatasan kewenangan Pejabat Kepala Daerah, yang dapat menghambat efektivitas dan efisiensi roda pemerintahan. Hal ini terutama relevan dalam periode 1,5-2 tahun setelah berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sebelum terpilihnya kepala daerah baru pada tahun 2024.

Metode

Penelitian ini merupakan analisis hukum normatif (normatif yuridis) yang didasarkan pada telaah literatur mengenai pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Peneliti akan menggunakan beberapa pendekatan, seperti pendekatan perundang-undangan dengan memeriksa konteks peraturan yang mengatur Pilkada, dan pendekatan sejarah dengan meninjau pelaksanaan Pilkada serentak dari waktu ke waktu untuk mengevaluasi kekurangan, kelebihan, dan proyeksi yang menjadi dasar penelitian ini. Sumber utama penelitian ini adalah data hukum primer seperti UUD NRI 1945, UU Pemilu, UU Pilkada, dan ketentuan terkait, yang akan ditambah dengan data hukum sekunder dari buku, jurnal, artikel dan sumber lainnya.

Hasil dan Pembahasan

1. Pilkada dalam Konsep Demokrasi

Pemahaman terhadap kedaulatan rakyat, di mana rakyat menjadi pemegang kekuasaan tertinggi, harus diakui berasal dari, oleh, dan untuk rakyat (Hutapea, 2015). Kekuasaan ini seharusnya diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat melalui prosedur konstitusional (demokrasi konstitusional) dengan prinsip universal dan equal suffrage (Mahfud MD, 2009). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menempatkan Pemilu sebagai

alat untuk mewujudkan demokrasi elektoral (Ashiddiqie, 2006). Pemilu di sini menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah (Golfridus, 2017).

Prinsip-prinsip demokrasi melibatkan pembagian kekuasaan, Pemilihan Umum yang bebas, manajemen terbuka, kebebasan individu, peradilan bebas, pemerintahan berdasarkan hukum, keberadaan partai politik, dan jaminan terhadap hak asasi manusia. Indikator keberhasilan demokrasi mencakup pembentukan negara, dasar kekuasaan negara, susunan kekuasaan negara, dan kontrol publik (Simawora, 2011).

Demokrasi tidak hanya retorika semata, melainkan juga mencerminkan tradisi dan budaya politik yang egaliter (Ashiddiqie, 2006). Pada tingkat daerah, Pemilihan Kepala Daerah berperan dalam menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi di daerah merupakan sub-sistem dari demokrasi nasional, memungkinkan pemerintah daerah berinteraksi dengan masyarakat setempat (Simawora, 2011).

Konsep Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan terlihat dalam lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sementara kekuasaan yudisial masih terhubung dengan lembaga pusat, terutama dalam konteks desentralisasi. Kedaulatan rakyat dapat dibagi menjadi hierarki demokrasi nasional dan daerah, mempertahankan hubungan yang integral (Simawora, 2011). Dengan demikian, pelaksanaan demokrasi di kedua tingkatan dapat meningkatkan perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat secara menyeluruh.

2. Pilkada Langsung sebagai wujud demokrasi dan kedaulatan rakyat

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana seluruh rakyat turut serta dalam pengambilan keputusan melalui perwakilan atau partisipasi langsung. Konsep ini berasal dari bahasa Yunani yang artinya “pemerintahan oleh rakyat” dan berkembang melalui evolusi, pertama kali dengan demokrasi langsung di mana seluruh warga negara terlibat dalam pemusyawaratan.

Demokrasi memiliki beberapa unsur kunci, termasuk kekuasaan yang dilaksanakan melalui perwakilan atau partisipasi langsung, kedaulatan di tangan rakyat, dan sistem pemilihan yang bebas. Prinsip-prinsip ini, bersama dengan unsur-unsur praktis dan prosedural, membentuk dasar konsep demokrasi.

Dalam prakteknya, demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi langsung dan tidak langsung. Demokrasi langsung melibatkan partisipasi aktif seluruh warga dalam pembuatan keputusan, sementara demokrasi tidak langsung melibatkan pemilihan wakil-wakil untuk membuat keputusan atas nama rakyat.

Pilkada, sebagai bagian dari sistem demokrasi, menjadi penting dalam mengekspresikan kedaulatan rakyat. Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, masyarakat dapat secara aktif memilih pemimpin mereka, menciptakan legitimasi kuat, dan meningkatkan partisipasi politik serta kualitas akuntabilitas para pemimpin di tingkat lokal.

3. Pelaksanaan Pilkada di Indonesia Pilkada berdasarkan peraturan perundang undangan

Pemilihan sistem pilkada merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional.

- a. Pada masa pemerintahan Belanda dan Jepang di Hindia Belanda, diterapkan ketentuan Decentralisatie 1903 dan Koninklijk Desluit. Belanda membagi wilayahnya menjadi gewesten, afdelingen, dan onderafdelingen dengan pemimpin seperti Gubernur, Residen, Asisten Residen, Wedana, dan Asisten Wedana, yang dipilih oleh Gubernur Jenderal. Upeti dari jabatan diberikan oleh pribumi. Setelah itu, rezim Belanda digantikan oleh pemerintahan Jepang dengan pembagian wilayah menjadi syuu, ken, si, Gunson, Ko, Guntyoo, Sotyoo, dan Kutyyoo, diatur oleh 3 osamu sirei 1942/27.
- b. Pasca-kemerdekaan, aturan pemerintahan daerah diatur melalui beberapa undang-undang, termasuk UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004. Proses pemilihan kepala daerah mengalami perubahan seiring waktu, mulai dari penunjukan oleh pemerintah pusat hingga pemilihan oleh DPRD, dengan beberapa modifikasi.
- c. Era reformasi, membawa perubahan signifikan, di mana UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh DPRD dengan prinsip desentralisasi yang kuat. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah, dan rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada di tangan DPRD. Meskipun lebih demokratis, era reformasi juga menghadapi tantangan seperti penyalahgunaan wewenang dan politik uang di tingkat DPRD.
- d. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Pilkada mengalami perubahan mendasar dalam pemilihan kepala daerah. UU ini menggeser sistem pemilihan kepala daerah dari dipilih oleh DPRD menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Pasangan calon kepala daerah dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat kursi tertentu dalam DPRD atau dukungan suara dalam Pemilu Legislatif. Pilkada langsung tetap melibatkan partai politik, menghindari deal-deal di DPRD dan praktik KKN.
- e. UU No. 22 Tahun 2014, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, lahir sebagai koreksi terhadap kekurangan Pilkada langsung. Evaluasi menunjukkan biaya besar dan potensi korupsi. UU ini mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah dari langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD. Persyaratan dan mekanisme baru dimaksudkan untuk memperkuat tata kelola pemerintahan daerah secara demokratis. Pilkada dilaksanakan setiap lima tahun, melibatkan uji publik, dan calon harus memenuhi syarat tertentu, termasuk penghindaran konflik kepentingan dengan petahana. Pemerintah ingin meningkatkan kualitas calon kepala daerah melalui uji publik dan syarat khusus, seperti pengalaman di bidang pelayanan publik. Meskipun mendatangkan pertentangan, Pilkada tidak langsung menurut UU No. 22 Tahun 2014 bertujuan memperbaiki kekurangan sistem sebelumnya. Beberapa kritik menyatakan bahwa ini bisa mengurangi kepercayaan masyarakat dan merupakan kemunduran dalam demokrasi. Namun, penulis menilai bahwa Pilkada tidak langsung bertentangan dengan UUD 1945, karena terminologi demokrasi sejalan dengan kedaulatan rakyat.
- f. Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2015, Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebelumnya diatur oleh UU No. 22 Tahun 2014, yang menetapkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD. Namun, model ini menimbulkan penolakan luas karena dianggap tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Sebagai respons, UU tersebut dicabut melalui Perpu No. 1 Tahun 2015 dan selanjutnya disahkan sebagai Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Analisis peraturan-peraturan ini mencatat persamaan, seperti pelaksanaan pemilihan

secara demokratis dan persyaratan uji publik bagi calon berdasarkan kompetensi dan integritas.

- g. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menanggapi inkonsistensi dan kendala dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014. Beberapa perbaikan melibatkan penyelenggaraan pemilihan, tahapan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, persyaratan calon, dan pemungutan suara serentak.

4. Implikasi Hukum Pilkada Serentak 2024

Diskusi mengenai Pilkada serentak tahun 2024 masih menjadi perdebatan di kalangan pemerhati demokrasi. Menurut 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 dijadwalkan pada November 2024. Hal ini berpotensi mempengaruhi Kepala Daerah yang masa baktinya berakhir pada 2022-2023, menggantikannya dengan Pejabat Kepala Daerah hingga Pilkada serentak 2024. Dampaknya mencakup pemangkasan masa jabatan Kepala Daerah definitif di beberapa daerah.

Data KPU RI menunjukkan 101 Kepala Daerah dengan masa jabatan berakhir hasil Pilkada 2017 pada 2022, dan 171 Kepala Daerah hasil Pilkada 2018 pada 2023. Tanpa Pilkada serentak 2022-2023, 272 Pejabat Kepala Daerah akan menjabat hingga Pilkada 2024, potensial menghambat efektivitas pemerintahan daerah. Ini bertentangan dengan prinsip pertukaran elit berkuasa secara reguler dalam negara demokrasi, dengan masa jabatan 5 tahun.

Pemangkasan jabatan Kepala Daerah berdampak pada pelaksanaan program kerja dalam RPJMD Provinsi, Kabupaten/Kota yang disesuaikan dengan masa jabatan. Jika Pilkada 2024 dilaksanakan, beberapa Kepala Daerah hasil Pilkada 2020 dapat menjabat lebih dari 5 tahun, berpotensi menghambat realisasi program. Kelemahan Pejabat Kepala Daerah dalam merealisasikan program dan risiko penyalahgunaan wewenang dapat terjadi, berdampak pada politisasi PNS atau ASN dan kesulitan menciptakan Pejabat Kepala Daerah yang netral.

Kondisi serupa terjadi di Kota Makassar, menggambarkan kemungkinan polemik dan pergantian Pejabat Kepala Daerah dalam waktu singkat, terkait dengan politik dan pencalonan Pilkada. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah oleh penguasa pusat juga dapat menciptakan situasi di mana Pejabat bekerja sesuai keinginan pemerintah pusat, berpotensi memengaruhi netralitas.

Meskipun Presiden memiliki kewenangan dalam pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, kekuatan politik Pejabat tersebut seringkali lemah. Contoh di Kabupaten Pangandaran menunjukkan bahwa Pejabat Kepala Daerah yang diangkat dari eselon II seringkali kurang berpengalaman dan tidak memiliki kekuatan politik, membatasi kewenangannya dalam menjalankan pemerintahan. Batasan ini dapat dikecualikan dengan izin Menteri Dalam Negeri, tetapi keputusan strategis harus disetujui oleh pejabat dengan mandat.

Sementara batasan kewenangan bertujuan untuk mencegah keputusan strategis yang dapat mengubah status hukum, dampaknya dapat terhambatnya roda pemerintahan, terutama di daerah yang dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah selama kurang lebih dua kesimpulan

Kesimpulan

Peran Pilkada dalam konteks demokrasi, menekankan pentingnya pemilihan kepala daerah sebagai sarana untuk mewujudkan demokrasi elektoral. Prinsip-prinsip demokrasi, seperti pembagian kekuasaan, kebebasan individu, dan partisipasi politik, diperinci bersama implikasi hierarki demokrasi nasional dan daerah.

Evolusi konsep demokrasi dari demokrasi langsung hingga tidak langsung, dengan penekanan pada Pilkada sebagai wujud demokrasi langsung yang memungkinkan partisipasi aktif warga dalam pemilihan kepala daerah. Teks menguraikan sejarah pelaksanaan Pilkada di Indonesia, dari pemerintahan Belanda dan Jepang hingga era reformasi dengan perubahan signifikan dalam sistem pemilihan kepala daerah.

Implikasi hukum Pilkada serentak tahun 2024 menjadi fokus diskusi, terutama terkait jadwal pemungutan suara serentak nasional yang potensial memengaruhi kepala daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum Pilkada tersebut. Teks mencatat potensi dampak pemangkasan masa jabatan terhadap efektivitas pemerintahan daerah, termasuk risiko politisasi dan kesulitan menciptakan kepala daerah yang netral. Pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai pengganti yang ditunjuk oleh penguasa pusat juga menjadi poin diskusi, dengan penekanan pada kelemahan politik pejabat tersebut. Contoh di Kabupaten Pangandaran menggambarkan keterbatasan kekuatan politik pejabat yang dapat memengaruhi jalannya pemerintahan.

Solusi penulis terkait dari implikasi hukum pilkada serentak pada 2024, agar tidak terjadi pemangkasan jabatan kepala daerah tertentu yaitu kepada dewan legislative melaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak yaitu pada tahun 2027.

Daftar Pustaka

- 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).
- Falah Mf, Darmawan. 2022. *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024*. *Jurnal Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024*. 4(2), 241-250
- Fikriansyarh., M. R. W. Dan A. (2021). *Aralisis Soar: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024*. *Jurnal Adinasta Pemilu*, 4(2).
- Golfridus, D. (2017). *Pilkada Langsung Serentak: Model Kerangka Kebijakan Dan Kaitan Dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan Di Indonesia*, Unida Press.
- Hutapea B. 2015. *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia (The Dynamics Of Law Of Local Election For Regional Leaders In Indonesia)*. *Jurnal Rechts Media Pembinaan Hukum Nasional*. 4 (1), 1-20
- Kelibey I, Dkk. 2024. *Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024*. *Jurnal Noken Ilmu-Imu Sosial*. 7 (2), 167-181
- Of Stateadministration: Direct Election Versus Election Of Representatives?'*. *Jurnal Legalitas*. 12 (2), 82-93

Pandowo A, Dkk. Tinjauan Pembaharuan Hukum Tentang Dampak Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2024

Purwadi W. 2018. Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan “Election Of Regional Heads In The Perspective

Simawora, J. (2011). Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pmerintahan Daerah Yang Demokratis. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(1)

Syamsudin. 2020. Perlu Politik Pencegahan Korupsi. *Media Kompas*. Diakses Pada Tanggal 05 Januari 2022.

Thaib, D. (1989). Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Uud 1945. Liberty.

Wijaya. 2020. “Menjaga Marwah Pemilu Media Kompas. Diakses Pada Tanggal 05 Januari 2022.

Zuhro, 2020. Pilkada 2020. “Taruhan. Reputasi”. *Media Kompas*. Diakses Pada Tanggal 05 Januari 2022.

Admin Iain Prepare. 25 Juni 2022. Opini: Implikasi Hukum Pilkada Serentak Nasional Pada Tahun 2024. Diakses 2 Des 2023 <https://www.iainpare.ac.id/blog/berita-1/opini-implikasi-hukum-pilkada-serentak-nasional-pada-tahun-2024-1212>