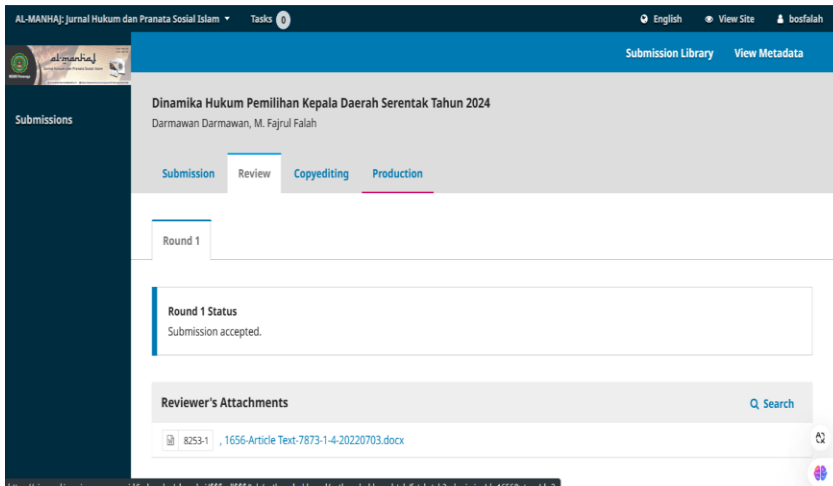


**BUKTI KORESPONDENSI**  
**ARTIKEL JURNAL NASIONAL BEREPUTASI**

Judul Artikel : Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024  
Jurnal : AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, Volume 4,  
No. 2, Hlm.241-250.  
Penulis : Darmawan, M.H.

No.	Perihal	Tanggal
1.	Bukti konfirmasi submit artikel dan artikel yang disubmit	4 Juli 2022
2.	Bukti konfirmasi review dan hasil review pertama	4 Juli 2022
3.	Bukti konfirmasi submit revisi pertama, respon kepada reviewer, dan artikel yang diresubmit	14 Juli 2022
4.	Bukti konfirmasi artikel accepted	18 Juli 2022
5.	Bukti konfirmasi artikel published online	15 September 2022

# 1. Bukti Konfirmasi Submit Artikel dan Artikel yang Disubmit (4 Juli 2022)



## Efektifitas Dan Efisiensi Pelaksanaan Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024

### ABSTRACT

#### Abstrak

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan demokrasi di Indonesia, Pilkada dilakukan secara langsung dengan asas bebas, jujur dan adil secara demokratis. Setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2015 terakhir kali dirubah dengan UU No. 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Pilkada dilaksanakan secara serentak pada tahun 2018, 2020, selanjutnya pada tahun 2024 dilaksanakan serentak secara nasional. Pelaksanaan pilkada serentak 2024 akan mengakibatkan banyaknya pejabat kepala daerah yang ditunjuk untuk menggantikan pejabat definitif yang telah habis masa jabatannya, rentang waktu jabatan tersebut antara 1,5 sampai 2 tahun. Lamanya waktu jabatan tersebut akan berdampak pada kinerja Pemerintah daerah pasalnya PJ memiliki tugas dan wewenang yang terbatas dibandingkan dengan pejabat definitif sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dinamika lain yang muncul adalah pelaksanaan pilkada pada masa transisi pasca pandemi covid-19, artinya akan banyak alokasi dana yang dibutuhkan untuk pelaksanaan Pilkada 2024, sehingga dikawatirkan upaya pemulihan pasca pandemi tidak bisa berjalan secara efektif.

Dinamika diatas akan dilakukan kajian menggunakan jenis penelitian normatif, dengan menggunakan pendekatan *statue approach* (pendekatan perundang-undangan), dan *historical approach* (pendekatan sejarah), hingga diperoleh hasil bahwa ada dua opsi yang dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan ini yaitu pertama memberikan kewenangan untuk memilih dan menunjuk pejabat kepala daerah kepada DPRD sebagai partner kepala daerah dalam menjalankan urusan di daerah, kedua melakukan pilkada serentak secara nasional pada tahun 2027 dengan harapan kondisi stabilitas secara nasional sudah Kembali pulih sebagaimana mestinya.

**Kata kunci:** Efektifitas, Efisiensi, Pilkada Serentak.

### 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 secara langsung. Pemilu untuk menentukan pemimpin baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pada pelaksanaan pemilihan umum di tingkat daerah dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang disebut dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada) untuk memilih Gubernur, Bupati atau Walikota.<sup>1</sup> Pilkada dimaknai sebagai konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak terpancar masing-masing kegiatannya ditingkat lokal sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di

---

<sup>1</sup> Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah, "Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 4, No. 2 (2021), 53.

pusat adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi pilkada sebagai agenda nasional.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) 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. Apabila Pilkada terjadi akan ada banyak sekali Pejabat Kepala Daerah yang menjadi pemimpin sebab yang semestinya menggelar Pilkada 2022 dan 2023, tetapi tidak terselenggarakan. Akibatnya Kepala Daerah akan diisi oleh Pj hingga tahun 2024. Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti di rumuskan dalam rumusan masalah bagaimana implikasi Pilkada serentak dan bagaimana efektifitas dan efisisensi Pelaksanaan Pilkada serentak 2024.

Penelitian ini menggunakan 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 di rubah dengan Undang-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

---

<sup>2</sup> Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vo. 16, No. 3 (september, 2019), 656.

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 otoritas seperti UUD 1945, UU Pemilu, UU Pilkada dan lain sebagainya, yang akan dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, artikel, kamus dan lain sebagainya.

### **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. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam konstitusi (*constitutional democracy*). Mahfud MD mengemukakan bahwa konstitusi diantaranya menegaskan “pelaksanaan kedaulatan rakyat harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan demokratis”.<sup>3</sup>

Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagaimana disebutkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*). Pembahasan tentang Pilkada diletakkan dalam konteks demokrasi elektoral, yaitu tipe demokrasi yang didasarkan pada Pemilu (*election*), pada pemberian suara dalam Pemilu (*electoral vote*).<sup>4</sup> Dalam konteks ini, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah.<sup>5</sup>

Dalam pelaksanaan demokrasi terdapat beberapa prinsip yang harus dijalankan, 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 dan seterusnya. 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 barometer untuk mengukur tingkat pelaksanaan demokrasi yang berjalan disuatu negara. Barometer tersebut 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

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000), 144-145.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 21-22.

<sup>5</sup> Golfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah, *Pilkada Langsung Serentak: Model Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia* (Bogor: Unida Press, 2017), 17-18.

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 bisa 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.<sup>6</sup>

Pada tataran daerah, pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu 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. Demokrasi di daerah ditunjukkan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah.

Di Indonesia demokrasi daerah merupakan sub-sistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan 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 pemilu legislatif.<sup>7</sup>

Maka merujuk pada konsep *tias politica* Montesquie terkait pemisahan kekuasaan atas tiga cabang kekuasaan negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada Lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudisial masih menginduk pada kelembagaan pusat. Hal ini terkait pola hubungan pemerintahan 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

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...*, 58.

<sup>7</sup> Deden Faturohman, *Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*

ada. Justru dengan adanya pelaksanaan demokrasi baik ditingkat nasional maupun daerah. Perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat akan semakin memperoleh titik penyempurnaan yang lebih baik.<sup>8</sup>

### **Konstruksi Konstitusional Pilkada Serentak**

Sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan secara mendasar berkembang menyesuaikan keadaan politik nasional. Hal ini dapat dilihat dalam sejarah perubahan konstitusi Ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di amandemen sebanyak empat kali sebagai bagian dari reformasi di berbagai bidang kehidupan bernegara. Perubahan tersebut telah menempatkan supremasi sipil sebagai etitas tertinggi dalam sebuah negara. Rakyat memiliki posisi strategis dalam kehidupan negara yang disebut dengan demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>9</sup> Konsekuensi logisnya adalah rakyat berhak menentukan pemimpin melalui pemilihan umum secara langsung. Hal ini berbeda halnya ketika konsep demokrasi perwakilan dianut sebelum reformasi 1998 dengan jatuhnya rezim orde baru. Sebuah rezim otoriter yang mendapatkan legitimasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai representasi dari rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>10</sup>

Pemilihan umum sebagai bagian dari pelaksanaan konsep negara demokrasi, konsep tersebut sebagai bagian dari cara aman rakyat untuk melakukan kontrol dan pengawasan atas sebuah kekuasaan negara dengan berlandaskan pada hukum yang telah disepakati dalam bentuk konsensus.<sup>11</sup> Konsensus tersebut dituangkan dalam konstitusi negara, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum yang demokratis”.<sup>12</sup> Demokratis berarti bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi, negara hukum dan negara kesejahteraan menjadi filosofi dari penyelenggaraan pemilu.<sup>13</sup> Menurut Satjipto Raharjo pemilu yang demokratis adalah lembaga yang memproduksi kontrak sosial baru antara rakyat dengan pemimpin pemerintahan.<sup>14</sup>

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)

<sup>8</sup> Janpatar Simawora, “Eksistensi Pemilu Pilkada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1 (Februari, 2011), 226-227.

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>10</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1989), 37.

<sup>11</sup> Arief Hidayat, *Bernegara itu Tidak Mudah (dalam Perspektif Politik dan Hukum)* (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010), 32.

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>13</sup> Harry S. Nugraha, “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik INDONESIA Tahun 1945”, *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 3, No. 1 (2018), 61.

<sup>14</sup> Ida Budhiarti, “Quo Vadis Demokratis Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No. 2 (2013), 268.

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.

Pada tahun 2020 Indonesia telah melaksanakan pesta demokrasi yaitu Pilkada serentak. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan sekaligus bersama wakil kepala daerahnya, yang mana mencakup 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 2020 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>15</sup> <https://news.detik.com/berita/d-4596501/ini-270-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2020>, diakses pada 29 Mei 2022 Pukul 19.40 WIB.



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.<sup>16</sup>

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 penanggulangan 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.<sup>17</sup>

## **Implikasi Pilkada Serentak**

### **1. Aspek politik**

#### **a. Hegemoni Demokrasi Prosedural**

Pelaksanaan pilkada serentak sebagai upaya untuk melakukan perbaikan atas kekurangan dari praktik pilkada sebelumnya yang dilakukan secara parsial. Namun usaha baik tersebut harus tetap di kritisi agar pelaksanaannya tidak menghilangkan nilai-nilai yang ingin di capai dari pelaksanaan pilkada serentak. Kondisi semacam ini rawan akan terjebak pada praktik demokrasi prosedural yang teknokratis-mekanistik.<sup>18</sup> Politik untuk merebutkan kekuasaan dan menguasai sumber daya yang ada masih masih diskursus utama dalam pelaksanaan Pilkada. Keserentakan pelaksanaan tersebut bertujuan untuk menciptakan efisiensi pelaksanaan pilkada utamanya adalah kaitanya dengan alokasi dana yang dapat ditekan karena besarnya biaya politik.

Faktor biaya politik tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan Pilkada di Indonesia masih sebatas praktis teknokratis dan mekanistik yang dapat dihitung secara pasti. Kalkulasi anggaran untuk biaya pilkada serentak dapat meminimalisir penggunaan APBN. Hal ini akan berdampak pada penyelenggaraanya yang juga di susun atas dasar nalar efisiensi, padahal keserentakan dalam Pilkada serentak adalah prinsip pelaksanaan, yang tidak menggantikan nalar politik pilkada sebagai pemenuhan hak publik. Nalar politik yang dimaksud adalah kontrol publik terhadap subtansi pilkada, bukan sekedar partisipasi publik dalam keseluruhan

<sup>16</sup> <https://nasional.tempo.co/read/1440581/dpr-dan-pemerintah-sepakat-keluarkan-ruu-pemilu-dari-prolegnas-2021>

<sup>17</sup> <https://www.merdeka.com/politik/pro-kontra-ruu-pemilu-dicabut-dari-prolegnas-2021.html>, diakses pada 29 Mei 2022 Pukul 19. 43 WIB.

<sup>18</sup> Richard dan Vedi R. Hadiz, *Reorganisasi Power In Indonesia: The Politics of Oligarchy in an age of markets* (London: Routledge Curzon, 2004), 23.

tahap pilkada. Dalam aturan pelaksanaan pilkada serentak ada 5 (lima) aktor yang berperan strategis yaitu penyelenggara, pengawas, partai politik, kandidat dan pemilih.

Hal ini dapat dilihat dalam muatan Undang-Undang Pilkada dimana sebagian besar berisi tentang peran dari penyelenggara, yang dimulai dari tahap perencanaan, pemungutan suara, penghitungan hingga pada tahap akhir pengesahan dan pengumuman hasil Pilkada. Narasi yang demikian merupakan konsekuensi dari pilkada serentak sebagai instrumen demokrasi prosedural sangat kuat. Dominasi pengaturan peran penyelenggara ini akan tampak jika dibandingkan dengan penarasian aktor-aktor lainnya.<sup>19</sup>

b. Politik berbasis figur

Praktik politik sebagai bagian dalam pelaksanaan demokrasi langsung di Indonesia bekerja dalam kerangka nalar politik patronase, hal ini dapat dilihat dalam praktiknya dimana aktor-aktor pilkada di dominasi oleh relasi yang bersifat personal. Kondisi ini sedikit menisbikan peran serta lembaga-lembaga formal yang ada. Partai politik sebagai institusi utama dalam pertarungan politik demokrasi, posisinya *sumir* dalam hal ini, karena terbatas pada ruang sempit masih bekerja hanya berdasarkan nalar politik itu. Hal ini tidak terlepas dari kemunculan politik berbasis figur.

Keberadaan figur-figur tersebut sebagai strategi antagonistik dari para oligarki untuk mengalahkan dominasi partai politik dalam pelaksanaan pilkada. Sejauh yang kita ketahui bahwa oligarki pilkada selalu menarik minat utamanya kaum-kaum borjuis yang memiliki kepentingan dibalik kontestasi politik di daerah. Kelompok oligarki mencoba untuk memanfaatkan ruang tersebut untuk melindungi kepentingan dan dominasi dari ancaman pihak lain. Kekuatan oligarki juga mencoba memanfaatkan politik figur melalui agenda-agenda populisme yang disusupkan demi memenangkan figur-figur yang diusungnya. Ketika hal-hal semacam ini diabaikan dalam pelaksanaan pilkada serentak yang hanya melihat dari segi prosedural pelaksanaan dan meminimalisir biaya politik, maka ada diskursus yang terabaikan yakni pembebasan partai dari kooptasi oligarki.

c. Eksklusi Partai

Selama ini partai politik menjadi kendaraan utama bagi para pelaku politik dalam pertarungan politik baik di pusat ataupun di daerah. Keberadaan partai politik selalu menjadi daya tarik sendiri bagi pihak-pihak yang memiliki ambisi untuk menempati jabatan-jabatan strategis di negeri ini. Namun demikian dalam pelaksanaan pilkada serentak posisi dari partai politik menjadi termarginalkan. Hal ini disebabkan oleh diskursus demokrasi prosedural yang

---

<sup>19</sup> Ernesto dan Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (London: Verso, 2008), 56.

fokus pada prosedur pelaksanaan palkada, meliputi pelaksana, aktor dan strtaegi dalam memengangkan aktor yang diusung. Tetapi mengabaikan kaderisasi, partai hanya melihat figur-figur yang memiliki potensi untuk memenangkan pertarung politik di daerah, tanpa melihat apakah dia kader partai atau bukan. Figur-figur yang dulunya asing terhadap dunia ke partaian tiba-tiba disahkan menjadi anggota dan didukung oleh partai dalam pertarungan palkada.

Pelaksanaan palkada serentak juga menempatkan posisi partai politik dalam gulatan potensi konflik yang berkepanjangan. Hal ini mengingat pelaksanaan palkada bebarengan dengan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Partai politik yang baru saja bertarung habis-habisan dalam kontestasi politik di pusat, harus di hadapkan juga dengan pertarungan politik di daerah, kondisi demikian menghambat partai politik untuk melakukan konsolidasi pasca pemilu serentak. Sehingga konflik yang terjadi pada pemilu akan terbawa pada pelaksanaan palkada serentak yang relatif berdekatan.<sup>20</sup>

Praktik politik prosedural mengarah kepada eksklusi partai yang disebabkan delegitasi partai politik, ketentuan tentang syarat pengajuan figur tertentu sebagai calon kepala daerah sebagai salah satu contoh eksklusi parta politik. Formula tersebut tidak haya gagal menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Ketegangan tersebut bisa dilakukan pergeseran mengganti dengan formula mayoritas sederhana yang dapat menekan partai agar membuat sebuah koalisi dalam mengusung pasangan calon. Namun demikian formula semacam ini tidak didukung oleh regulasi yang memadai, dengan di keluarkanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan calon tunggal mengajukan diri sebagai pasangan calon dalam pelaksanaan palkada, yang dilakukan secara referendum memperlihatkan bahwa praktik demokrasi kita hanya sevatas pada politik prosedural.

Nilai yang ingin di capai dakam pertarungan demokrasi lokal bukan hanya berkaitan dengan artikulasi kepentingan saja. Tujuan utamanya adalah untuk memilih pemimpin di daerah, untuk mengurus dan memperjuangkan kepentingan pemilih. Ketika tujuan-tujuan ini diabaikan oleh pelaksanaan palkada serentak hanya fokus pada aspek prosedural saja. Maka eksistensi dalam pelaksanaa demokrasi tersebut luput, dan hanya dijadikan media untuk memilih calon secara formal, artinya peran masyarakat untuk menentukan siapa calon yang akan maju menjadi *sumir*. Kondisi tersebut membuat posisi dari masyarakat hanya sebagai konsumen terhadap calon-calon yang sudah di tentukan oleh partai politik.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Muhammad Kausar Bailusy, *Politik Lokal dalam Sistem Otonomi Daerah* (Jakarta: Mazhab Ciputat, 2012), 109.

<sup>21</sup> Caroline Paskarina, "Palkada Serentak, Eksklusi Partai Politik dan Masa Depan Politik Representasi", *The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*, Vol. 2, No. 1 (Januari, 2016), 86.

## 2. Aspek ekonomi

Aspek ekonomi menjadi salah satu alasan utama gagasan tentang pelaksanaan pilkada serentak. Anggaran yang besar di setiap pelaksanaan pilkada di tengarai sebagai bentuk pemborosan anggaran. Biaya yang harus dikeluarkan ketika melaksanakan Pilkada secara parsial akan semakin tinggi dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada secara serentak. Hal ini juga tidak terlepas dari beban APBD yang harus terkuras hanya untuk pelaksanaan pilkada di daerahnya masing-masing. Sejumlah pengamat menilai bahwa begitu seringnya pilkada di lakukan di Indonesia sebagai bentuk pemborosan anggaran daerah. Karena kewajiban daerah untuk membiayai pelaksanaan pilkada pada akhirnya akan mengurangi kemampuan pembiayaan daerah untuk sektor lain yang lebih penting dari Pilkada itu sendiri.<sup>22</sup>

Hal ini tidak terlepas dari besarnya biaya yang digunakan untuk pelaksanaan Pilkada berdasarkan data dari Sekretaris Jenderal Forum Indonesia Untuk Transparansi menunjukkan data yang cukup mencengangkan bahwa pada setiap pelaksanaan Pilkada untuk Kabupaten/Kota membutuhkan biaya rata-rata Rp. 25 Miliar, sedangkan untuk Pilkada Provinsi membutuhkan biaya sekitar 25 Miliar untuk sekali Pilkada, sehingga jika di total secara keseluruhan akan menyentuh angka 17 Triliun hanya untuk melaksanakan Pilkada. Sedangkan untuk pelaksanaan Pilkada serentak hanya membutuhkan biaya tidak lebih dari 10 Triliun, artinya pergeseran dari pilkada secara parsial ke pilkada serentak akan menghemat anggaran sekitar 7 Triliun. Dengan besaran biaya tersebut dibanding ketersediaan APBN yang sekitar Rp. 2.039 triliun, maka tentunya akan lebih baik bila pemerintah memikul beban biaya pilkada tersebut ke dalam APBN sebagai bagian dari biaya pelaksanaan tanggung jawab negara menyelenggarakan kehidupan berdemokrasi yang lebih baik.

Sebagian besar biaya pilkada yang paling dominan adalah terkait dengan biaya percetakan foto pasangan calon di dalam suatu wilayah. Kertas menjadi komponen yang paling besar biayanya, karena memang praktek pilkada kita yang masih berbasis manual melalui kertas coblos, sehingga biaya yang dikeluarkan untuk keperluan itu begitu besar. Penggunaan kertas secara Bersama-sama dalam pilkada serentak bisa menghemat biaya pilkada, Bila penyelenggaraan sendiri-sendiri maka kertas pencoblosan hanya akan berisi beberapa pasang foto kandidat. Selain itu pilkada serentak juga dapat menghidupkan gairah perusahaan yang bergerak dibidang pengiriman barang dan jasa pilkada karena kebutuhannya yang begitu besar sehingga bisa membuka lowongan pekerjaan bagi masyarakat. Efek berganda (*multi effect*) yang ditimbulkan oleh banyaknya uang beredar untuk menunjang Pilkada merupakan implikasi positif dimana belanja masyarakat yang mendapat upah dari pekerjaan penyediaan logistik atau

---

<sup>22</sup> Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 18.

masyarakat akan memicu peningkatan daya beli mereka terhadap komoditas lainya seperti kebutuhan dapur, transportasi dan lain-lain.

### 3. Aspek sosial

pertarungan politik baik di pusat maupun didaerah selalu menimbulkan konflik baik vertikal maupun horizontal, khususnya konflik di arus bawah, yang tidak sedikit menimbulkan kerugian baik fisik, ekonomi dan lain sebagainya. Sejumlah bentrokan yang mengiringi penyelenggaraan Pilkada di sejumlah daerah. Kerugian fisik dalam bentuk kerusakan infrastruktur dan sarana umum, termasuk harta benda individu yang rusak saat terjadinya bentrokan antar pendukung. Kondisi demikian tidak terlepas dari kepentingan-kepetingan yang bersifat primordialisme, fanatisme dari setiap pendukung pasangan calon tidak bisa dielakan.

Semakin sering pelaksanaan pilkada dilaksanakan secara parsial maka akan semakin besar pula potensi konflik itu terjadi, bahkan akan meluas, dan terintegritas antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dengan waktu pelaksanaan yang berbeda-beda tersebut berpotensi menciptakan keresahan sosial berantai yang akan mengganggu kenyamanan hidup rakyat yang terpapar berita-berita kekerasan yang menyertai pelaksanaan Pilkada disejumlah daerah yang diselenggarakan dalam waktu yang berbeda-beda. Dengan jumlah 34 Provinsi dan 492 Kabupaten/Kota seberapa sering pilkada akan dilaksanakan di negara ini, semakin sering itu dilakukan maka semakin besar pula potensi konflik itu terjadi.

Jika dihitung secara kasar dengan mengesampingkan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak melaksanakan pemilihan kepala daerah, maka setiap lima tahun ada 525 pelaksanaan pilkada, artinya dalam setahun ada setidaknya 130 peristiwa pilkada atau setiap empat hari di gelar pilkada di tanah air. Peristiwa pilkada pasti menyita perhatian media nasional ataupun daerah baik cetak maupun elektronik. Pemberitaan dimulai dari proses penjarangan bakal calon, pendaftaran, kampanye, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara hingga akhir penyelesaian sengketa bahkan pelantikan. Pada setiap tahapan tersebut berpotensi menimbulkan gesekan bahkan bentrok diantara masyarakat yang loyal kepada kandidat yang didukungnya.

Pelaksanaan pilkada yang menyita perhatian masyarakat di daerah berbeda dengan acara-acara keramaian lainnya, seperti festival, seminar, gelar budaya dan lain sebagainya. Hal ini tidak terlepas dari adanya kepentingan politik sehingga memiliki potensi konflik yang tinggi. Sebesar apapun acara-acara festival keramaian itu dilaksanakan potensi konfliknya relatif kecil dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada. Sebagai contoh dapat kita lihat dalam praktik politik di daerah, misal pemilihan kepala desa, yang menyebabkan konflik besar antar para pendukung calon, tidak hanya itu konflik tersebut mengarah kepada kriminalitas, di Madura misal berapa

banyak orang yang terluka dan meninggal dalam setiap pelaksanaan pilkades ataupun pilkada. Pilkada pasti sarat kepentingan yang tentu saja berpotensi menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal lebih besar potensi untuk terjadi.<sup>23</sup>

Karena seringnya konflik tersebut berlangsung ditambah dengan praktik politik kita yang masih sarat akan kecurangan seperti *money politic*, korupsi, fitnah dari kampanye gelap, pembodohan, umbar janji bohong dan sebagainya adalah peristiwa yang diberitakan secara intensif bahkan dianggap sesuatu yang sudah biasa dalam budaya politik di negeri ini tidak hanya dalam skala makro tetapi praktek semacam ini sudah merambah kepada politik skala mikro. Pemberitaan negatif yang terus menerus dikonsumsi masyarakat cenderung akan membuat mereka permisif dan menganggap sogokan, korupsi, saling fitnah dan semacamnya sebagai hal yang biasa dan tidak perlu di permasalahan.

#### 4. Aspek hukum

Diskursus Pilkada serentak pada tahun 2024 masih terus menjadi perdebatan oleh para 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”.<sup>24</sup> Pelaksanaan pilkada tersebut akan berdampak pada banyaknya kepala daerah definitif yang masa baktinya berakhir pada tahun 2022 dan 2023, 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 input 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 yakni terjadi pertukaran elit berkuasa/kepala daerah 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.

---

<sup>23</sup> Achmad Zulfikar dan Baharuddin Nur, “Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Serentak Terhadap Aspek sosial, Politik dan Ekonomi, *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin* (2019), 5.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pemangkasan jabatan kepala daerah tersebut akan berimplikasi pada pelaksanaan program kerja yang disusun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi, Kabupaten/Kota. Persoalan yang muncul adalah kepala daerah hasil pilkada 2020 hanya akan menjabat kurang lebih 3.5 tahun. Pertanyaannya, apakah waktu 3.5 tahun tersebut cukup untuk melaksanakan janji politik yang sudah tertuang dalam RPJMD. Apakah pejabat kepala daerah mampu memahami ide dan konsep pembangunan yang disusun oleh Kepala daerah definitif.

Selanjutnya, implikasi penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan dalam pengisian PJ kepala daerah, beberapa partai besar khususnya partai penguasa akan diuntungkan jika Pilkada 2022 dan 2023 diadakan pada tahun 2024. Partai yang akan diuntungkan adalah partai penguasa. PJ kepala daerah akan dipersiapkan jauh-jauh hari untuk menjadi perpanjangan tangan pemerintah di daerah, sehingga PJ kepala daerah akan bekerja tegak lurus pada sumber kekuasaan dan dapat berdampak pada politisasi PNS atau ASN, sulit untuk menciptakan PJ Kepala Daerah yang bersikap netral.

Pengalaman dalam Pilkada Kota Makasar yang lalu, pejabat Walikota sempat gonta-ganti dalam kurung waktu hanya satu bulan, indikasinya ditengarai akibat adanya campur tangan partai pengusung demi memenangkan calon tertentu. Tentu dalam politik tidak ada yang gratis, harus saling menguntungkan. Maka bukan tidak mungkin PJ Kepala Daerah akan bekerja untuk agenda kepentingan Pilpres tahun 2024. Untuk itu, demi pelaksanaan pilkada yang logis, jujur, adil dan demokratis, semestinya pilkada serentak nasional tidak dilaksanakan pada tahun 2024, guna menghindari kekacauan dan kegaduhan dalam sistem pilkada kita..

Pengangkatan PJ Gubernur diangkat oleh Presiden melalui usulan Menteri dalam Negeri. Sedangkan pengangkatan PJ Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri dalam Negeri melalui usulan Gubernur. Adapaun 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. PJ yang telah diangkat pada kenyataannya memiliki kekuatan politik yang sangat lemah. Hal ini bisa dilihat dari contoh kasus di Kabupaten Pangandaran yang PJ nya dari eselon II. PJ tersebut masih sangat junior dan tidak mampu berkoordinasi dengan SKPD dan masyarakat karena pengalaman yang kurang serta tidak memiliki kekuatan politik.<sup>25</sup> Dalam menjalankan roda pemerintahan, wewenang PJ sangat dibatasi. Batas kewenangan PJ berdasarkan Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005

---

<sup>25</sup> Nandang Alamsyah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2 (Oktober, 2015), 329.

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.<sup>26</sup> 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”.<sup>27</sup> Kewenangan PJ 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 PJ selama kurang lebih dua tahun.<sup>28</sup>

#### **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. 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,<sup>29</sup>

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

---

<sup>26</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah..

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>28</sup> Hefrizal Hendra, “Analisis Ekonomi Makro dan RAPBN 2016”, Kertas Kerja dalam Seminar *Budget Office* DPR RI, Jakarta 3 September 2015.

<sup>29</sup> Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, “Mengawal Efektifitas dan efisiensi keserentakan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024”, *PUSKALAN* (September, 2021).



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 (Pilkada) 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.<sup>30</sup> 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”.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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”.<sup>33</sup> Pada awalnya konsep pemilihan kepala daerah 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.<sup>34</sup> 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 susksesi 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

---

<sup>30</sup> Hendra Budiman, *Pilkada Langsung dan Demokrasi Palsu* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), 161.

<sup>31</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>32</sup> Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, “Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung dalam Perspektif Fikih Siyasah”, *MAZAHIB, Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XV, No. 2 (Desember, 2016), 210.

<sup>33</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian telah di sahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

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, aturan 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).<sup>35</sup> 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 PJ 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 relevan jika melihat hak DPRD terhadap Kepala Daerah, yang meliputi hak angket, hak interplasi dan hak menyatakan pendapat. Dari sinilah kemudian DPRD memiliki pemahaman terkait persoalan dan arah kerja dari kepala daerah, segala bentuk kebijakan yang diambil oleh pejabat definitif 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 *healt imunity* 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.

---

<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.

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:<sup>36</sup>

- 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 merintangikan 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 KPUD 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 yang diinput 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.<sup>37</sup>

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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/14195231/kpu-partisipasi-pemilih-dalam-pilkada-2020-paling-tinggi-sejak-2014>.

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.<sup>38</sup> 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.

### **Penutup**

Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 secara nasional memiliki implikasi pada pelaksanaannya, sederet masalah masih perlu untuk dicarikan jalan keluarnya. Persoalan yang paling utama adalah terkait jabatan kepala daerah definitif, kekosongan jabatan tersebut akan diisi oleh pejabat kepala daerah yang pilih 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 sementara akan menjabat kurang waktu 1,5-2 tahun tergantung ia dilantik, karena setiap daerah berbeda-beda.

Keberadaan pejabat kepala daerah akan berimplikasi pada pemenuhan program kerja yang digagas oleh pejabat definitif sebelumnya artinya tugas dan wewenang yang diberikan terbatas, hal ini akan berimbas pada kinerja pejabat tersebut secara otomatis kurang maksimal. Kondisi demikian perlu adanya sebuah revitalisasi peraturan perundang-undangan untuk mengaktifkan kinerja dari pejabat yang bersangkutan. Dengan segala pertimbangan dari berbagai aspek yang ada, setidaknya ada dua gagasan yang perlu disampaikan, *pertama* memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih dan mengangkat pejabat kepala daerah dengan dasar bahwa DPR akan lebih mengerti seluk beluk dan kondisi masyarakat yang ada di daerah artinya DPRD akan memilih orang yang memiliki visi dan misi yang selaras dengan kebutuhan masyarakat, hal ini tidak terlepas dari fungsi DPR sebagai satu kesatuan Bersama dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi di daerah.

*Kedua* melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2024 dengan alasan bahwa pada tahun 2024 pemerintah memfokuskan diri untuk melakukan pemulihan di berbagai sektor pasca pandemik covid-19, hal ini akan memerlukan sinergisitas antara pemerintah pusat dan daerah, artinya

---

<sup>38</sup><https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38627/t/Besaran+Anggaran+Pemilu+Bersifat+Relatif+Tergantung+Kebutuhan+di+Lapangan#:~:text=Yaitu%2C%20Pemilu%20pada%2014%20Februari,menyetujui%20anggaran%20bagi%20Pemilu%202024.>

pemerintah daerah harus pro aktif dan bekerja keras dalam upaya keluar dari situasi krisis, hal ini tidak bisa dilakukan jika kepala daerah di jabat bukan oleh pejabat definitif, problem lainya ada 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.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Agustino, Leo. *Pilkada dan Dinamika Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bailusy, Muhammad Kausar. *Politik Lokal dalam Sistem Otonomi Daerah*. Jakarta: Mazhab Ciputat, 2012.
- Budiman, Hendra. *Pilkada Langsung dan Demokrasi Palsu*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015.
- Ernesto dan Chantal Mouffe. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso, 2008.
- Hidayat, Arief. *Bernegara itu Tidak Mudah (dalam Perspektif Politik dan Hukum)*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010.
- MD, Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000.
- Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1989.
- Richard dan Vedi R. Hadiz. *Reorganisasi Power In Indonesia: The Politics of Oligarchy in an age of markets*. London: Routledge Curzon, 2004.

### **Jurnal/Artikel**

- Achmad Zulfikar dan Baharuddin Nur, "Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Serentak Terhadap Aspek sosial, Politik dan Ekonomi, *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin* (2019), 5.
- Budhiarti, Ida. "Quo Vadis Demokratis Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No. 2 (2013).
- Deliarnoor, Nandang Alamsyah. "Problematika Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2 (Oktober, 2015).
- Faturohman, Deden. "Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia". *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 10, No. 2 (2012).
- Golfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah. *Pilkada Langsung Serentak: Model Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*. Bogor: Unida Press, 2017.

- Hendra, Hefrizal. "Analisis Ekonomi Makro dan RAPBN 2016". Kertas Kerja dalam Seminar *Budget Office DPR RI*, Jakarta 3 September 2015.
- Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah. "Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024". *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 4, No. 2 (2021).
- Nugraha, Harry S. "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 3, No. 1 (2018).
- Paskarina, Caroline. "Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik dan Masa Depan Politik Representasi". *The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*, Vol. 2, No. 1 (Januari, 2016).
- Prijambodo, Bambang. "Cacatan Singkat Tantangan Perekonomian Global dan Percepatan Pembangunan Daerah Daerah". Kertas Kerja dalam Seminar *Budget Office DPR RI*, 3 September 2015.
- Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara. "Mengawal Efektifitas dan efisiensi keserentakan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024". *PUSKAJIAN* (September, 2021).
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 3 (september, 2019).
- Simawora Janpatar. "Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pmerintahan Daerah yang Demokratis". *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1 (Februari, 2011).

### **Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian telah di sahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 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.

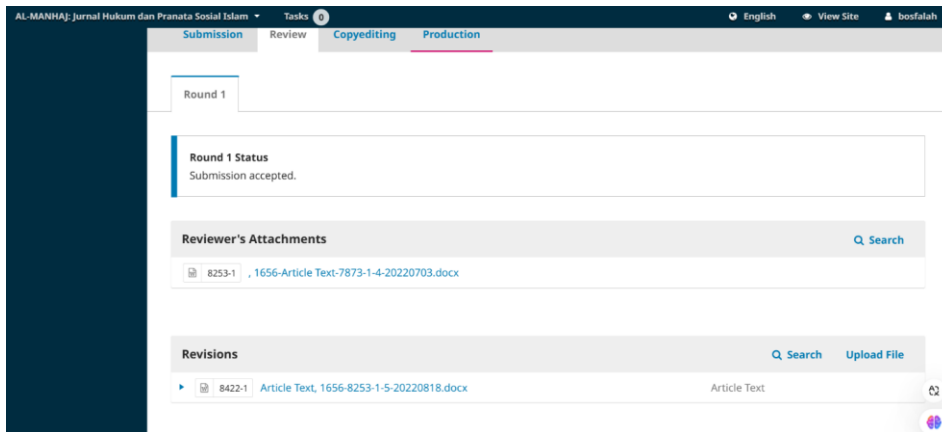
### **Website**

- <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/14195231/kpu-partisipasi-pemilih-dalam-pilkada-2020-paling-tinggi-sejak-2014>.
- <https://news.detik.com/berita/d-4596501/ini-270-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2020>, diakses pada 29 Mei 2022 Pukul 19.40 WIB.
- <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210128080822-32-599342/pro-kontra-ruupemilu-dan-polemik-pilkada-serentak-2024>, diakses pada 29 Mei 2022 Pukul 19.34 WIB.

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38627/t/Besaran+Anggaran+Pemilu+Bersifat+Relatif+Tergantung+Kebutuhan+di+Lapangan#:~:text=Yaitu%2C%20Pemilu%20pada%2014%20Februari,menyetujui%20anggaran%20bagi%20Pemilu%202024.>

<https://www.merdeka.com/politik/pro-kontra-ruu-pemilu-dicabut-dari-prolegnas-2021.html>, diakses pada 29 Mei 2022 Pukul 19. 43 WIB.

## 2. Bukti Konfirmasi dan Hasil Review Pertama (4 Juli 2022)



### Efektifitas dan Efisiensi Pelaksanaan Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024

Darmawan<sup>1</sup>, M. Fajrul Falah<sup>2</sup>

<sup>1</sup> UIN Sunan Ampel Surabaya; wawandharmawan877@gmail.com

<sup>2</sup> Universitas Merdeka Malang; bosfalah@gmail.com

Commented [L1]:

Commented [L2]: Judul dapat diperbaiki Kembali dengan Bahasa yang familiar dan juga tidak di singkat

#### ARTICLE INFO

##### Keywords:

Efektifitas;  
Efisiensi;  
Pilkada Serentak

##### Article history:

Received 2021-08-14  
Revised 2021-11-12  
Accepted 2022-01-17

#### ABSTRACT

*The election of regional heads is one form of the implementation of democracy in Indonesia. The election of regional heads is carried out directly on the principle of being free, honest and fair in a democratic manner. 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 elections were held simultaneously in 2018, 2020, then in 2024 they were held simultaneously nationally. The implementation of the 2024 simultaneous regional head elections will result in many regional head officials being appointed to replace definitive officials whose term of office has expired, the term of office being between 1.5 to 2 years. The length of the term of office will have an impact on the performance of*



*the regional government because regional head officials have limited duties and authority compared to definitive officials as stipulated in Law Number 32 of 2014 concerning Regional Government.*

*The dynamics above will be studied using a normative type of research, using a statute approach, and a historical approach, until the results are obtained that there are two options that can be used to resolve this problem, namely first giving the authority to choose and appointing regional head officials to the Regional People's Representative Council as partners of regional heads in carrying out regional affairs, secondly holding simultaneous regional elections nationally in 2027 in the hope that national stability conditions have returned to normal.*

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



**Corresponding Author:**

Darmawan

UIN Sunan Ampel Surabaya; [wawandharmawan877@gmail.com](mailto: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 secara langsung. Pemilu untuk menentukan pemimpin baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pada pelaksanaan pemilihan umum di tingkat daerah dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang disebut dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada) untuk memilih Gubernur, Bupati atau Walikota (Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah, 2021). Pilkada dimaknai sebagai konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak 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 (Gotfridus Goris Seran, 2019).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) 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.

**Commented [L3]:** Abstrak ditulis dalam 1 paragraf tidak dipisah,  
Abstrak memuat dari  
1. Latar belakang  
2. Tujuan penelitian  
3. Metode penelitian yang digunakan  
4. Hasil temuan

**Commented [L4]:** Secara garis besar pendahuluan belum mengangkat isu yang signifikan untuk penelitian. Lalu apa perbedaan dengan penelitian dengan sebelumnya, serta apakah ada gap antara teori dan realitas/kenyataan dilapangan.  
Tambahkan beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan penelitian yang saudara angkat.

Istilah teknis harus didefinisikan. Simbol, singkatan, dan akronim harus didefinisikan saat pertama kali digunakan

**Commented [L5]:** Perharikan kaidar penulisan PUEBI

**Commented [L6]:** Perharikan kaidar penulisan PUEBI, awalan memakai huruf kapital.

**Commented [L7]:** Referensi menggunakan zootero atau mandeley, dan size 10 disesuaikan dengan body

**Commented [L8]:** Pilkada

**Commented [L9]:** Pilkada

**Commented [L10]:** Penulisan bulan diawali dengan huruf kapital "Februari"

**Commented [L11]:** Nama bulan diawali dengan huruf kapital "Desember"

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. Apabila Pilkada terjadi akan ada banyak sekali Pejabat Kepala Daerah yang menjadi pemimpin sebab yang semestinya menggelar Pilkada 2022 dan 2023, tetapi tidak terselenggarakan. Akibatnya Kepala Daerah akan diisi oleh **Pj** hingga tahun 2024. Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti **di** rumuskan dalam rumusan masalah bagaimana implikasi Pilkada serentak dan bagaimana efektifitas dan efisisensi Pelaksanaan Pilkada serentak 2024.

**Commented [L12]:** Tidak diawali dengan huruf kapital

**Commented [L13]:** typo

**Commented [L14]:** bisa di jelaskan Pj itu apa

**Commented [L15]:** di gabung karena bukan kata kerja, "dirumuskan"

## 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 1945, UU Pemilu, UU Pilkada dan lain sebagainya, yang akan dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, artikel, kamus dan lain sebagainya.

## 3. TEMUAN DAN DISKUSI

### 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. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam konstitusi (*constitutional democracy*). Mahfud MD mengemukakan bahwa konstitusi diantaranya menegaskan "pelaksanaan kedaulatan rakyat harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan demokratis" (Mahfud MD, 2000).

**Commented [L16]:** Dapat dikoreksi Kembali apakah pembahasan sudah menjawab pertanyaan peneliti? Lalu silahkan diperbaiki kaidah penulisan seperti kata yang harusnya diawali dengan huruf kapital atau tidak beserta singkatan-singkatan yang seharusnya. Lalu, beberapa huruf yang typo silahkan diperbaiki.

Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagaimana disebutkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*). Pembahasan tentang Pilkada diletakan dalam konteks demokrasi elektoral, yaitu tipe demokrasi yang didasarkan pada Pemilu (*election*), pada pemberian suara dalam Pemilu (*electoral vote*) (Asshiddiqie, 2006). Dalam konteks ini, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah (Golfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah, 2017).

**Commented [L17]:** mungkin maksudnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

**Commented [L18]:** huruf awal kapital "Pemilu"

**Dalam** pelaksanaan demokrasi terdapat beberapa prinsip yang harus dijalankan, 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 dan seterusnya. 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 barometer untuk mengukur tingkat pelaksanaan demokrasi yang berjalan disuatu negara. Barometer tersebut meliputi empat aspek diantaranya:

**Commented [L19]:** hindari kata hubung diawal paragraf

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 bisa 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 (Asshiddiqie, 2006).

Pada tataran daerah, pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu 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 pemerlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Demokrasi di daerah ditunjukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah.

Di Indonesia, demokrasi daerah merupakan sub-sistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan 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 pemilu legislatif (Deden Faturohman, 2019).

Maka merujuk pada konsep *trias politica* Montesquie terkait pemisahan kekuasaan atas tiga cabang kekuasaan negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada Lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudisial masih menginduk pada kelembagaan pusat. Hal ini terkait pola hubungan pemerintahan 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 (Janpatar Simawora, 2011).

### 3.3 Konstruksi Konstitusional Pilkada Serentak

Sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan secara mendasar berkembang menyesuaikan keadaan politik nasional. Hal ini dapat dilihat dalam sejarah perubahan konstitusi. Ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di amandemen sebanyak empat kali sebagai bagian dari reformasi di berbagai bidang kehidupan bernegara. Perubahan tersebut telah menempatkan supremasi sipil sebagai etitas 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 halnya ketika konsep demokrasi perwakilan dianut sebelum reformasi 1998 dengan jatuhnya rezim orde baru. Sebuah rezim otoriter yang mendapatkan legitimasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai representasi dari rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum (Dahlan Thaib, 2010).

Pemilihan umum sebagai bagian dari pelaksanaan konsep negara demokrasi, konsep tersebut sebagai bagian dari cara aman rakyat untuk melakukan kontrol dan pengawasan atas sebuah kekuasaan negara dengan berlandaskan pada hukum yang telah disepakati dalam bentuk konsesus (Arief Hidayat,

**Commented [L20]:** satu paragraf minimal 3 kalimat

**Commented [L21]:** mungkin yang dimaksud adalah "trias politica"

**Commented [L22]:** harusnya 3.2

**Commented [L23]:** tidak diawali dengan huruf kapital

**Commented [L24]:** mungkin yang saudara maksud "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945"

**Commented [L25]:** mungkin yang dimaksud adalah "entitas"

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 (Herry S. Nugraha, 2018). Menurut Satjipto Raharjo pemilu yang demokratis adalah lembaga yang memproduksi kontrak sosial baru antara rakyat dengan pemimpin pemerintahan (Ida Budhiarti, 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.

Pada tahun 2020 Indonesia telah melaksanakan pesta demokrasi yaitu Pilkada serentak. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan sekaligus bersama wakil kepala daerahnya, yang mana mencakup 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 2020 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 di cabut 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 (Kukuh S. Wibowo, 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 penanggulangan 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).

Commented [L26]: “Pilkada”

Commented [L27]: “Pilkada”

### 3.3 Implikasi Pilkada Serentak

#### 1. Aspek politik

##### a. Hegemoni Demokrasi Prosedural

Pelaksanaan **pilkada** serentak sebagai upaya untuk melakukan perbaikan atas kekurangan dari praktik **pilkada** sebelumnya yang dilakukan secara parsial. Namun usaha baik tersebut harus tetap di kritisi agar pelaksanaannya tidak menghilangkan nilai-nilai yang ingin di capai dari pelaksanaan pilkada serentak. Kondisi semacam ini rawan akan terjebak pada praktik demokrasi prosedural yang teknokratis-mekanistik (Richard dan Vedi R. Hadiz, 2004). Politik untuk merebutkan kekuasaan dan menguasai sumber daya yang ada masih masih diskursus utama dalam pelaksanaan Pilkada. Keserentakan pelaksanaan tersebut bertujuan untuk menciptakan efisiensi pelaksanaan **pilkada** utamanya adalah kaitanya dengan alokasi dana yang dapat ditekan karena besarnya biaya politik.

Faktor biaya politik tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan Pilkada di Indonesia masih sebatas praktis teknokratis dan mekanistik yang dapat dihitung secara pasti. Kalkulasi anggaran untuk biaya pilkada serentak dapat meminimalisir penggunaan APBN. Hal ini akan berdampak pada penyelenggaraannya yang juga di susun atas dasar nalar efisiensi, padahal keserentakan dalam Pilkada serentak adalah prinsip pelaksanaan, yang tidak menggantikan nalar politik **pilkada** sebagai pemenuhan hak publik. Nalar politik yang dimaksud adalah kontrol publik terhadap substansi **pilkada**, bukan sekedar partisipasi publik dalam keseluruhan tahap **pilkada**. Dalam aturan pelaksanaan **pilkada** serentak ada 5 (lima) aktor yang berperan startegis yaitu penyelenggaran, pengawas, partai politik, kandidat dan pemilih.

Hal ini dapat dilihat dalam muatan Undang-Undang Pilkada dimana sebagian besar berisi tentang peran dari penyelenggara, yang dimulai dari tahap perencanaan, pemungutan suara, penghitungan hingga pada tahap akhir pengesahan dan pengumuman hasil Pilkada. Narasi yang demikian merupakan konsekuensi dari **pilkada** serentak sebagai instrumen demokrasi prosedural sangat kuat. Dominasi pengaturan peran penyelenggara ini akan tampak jika dibandingkan dengan penarasian aktor-aktor lainnya (Ernesto dan Chantal Mouffe, 2008).

##### b. Politik berbasis figur

Praktik politik sebagai bagian dalam pelaksanaan demokrasi langsung di Indonesia bekerja dalam kerangka nalar politik patronase, hal ini dapat dilihat dalam praktiknya dimana aktor-aktor **pilkada** di dominasi oleh relasi yang bersifat personal. Kondisi ini sedikit **menisbahkan** peran serta lembaga-lembaga formal yang ada. Partai politik sebagai institusi utama dalam pertarungan politik demokrasi, posisinya *sumir* dalam hal ini, karena terbatas pada ruang sempit masih bekerja hanya berdasarkan nalar politik itu. Hal ini tidak terlepas dari kemunculan politik berbasis figur.

Keberadaan figur-figur tersebut sebagai strategi antagonistik dari para oligarki untuk mengalahkan dominasi partai politik dalam pelaksanaan **pilkada**. Sejauh yang kita ketahui bahwa oligarki **pilkada** selalu menarik minat utamanya kaum-kaum borjuis yang memiliki kepentingan dibalik kontestasi politik di daerah. Kelompok oligarki mencoba untuk memanfaatkan ruang tersebut untuk melindungi kepentingan dan dominasi dari ancaman pihak lain. Kekuatan oligarki juga mencoba memanfaatkan politik figur melalui agenda-agenda populisme yang disusupkan demi memenangkan figur-figur yang diusungnya. Ketika hal-hal semacam ini diabaikan dalam pelaksanaan pilkada serentak yang hanya melihat dari segi prosedural pelaksanaan dan meminimalisir biaya politik, maka ada diskursus yang terabaikan yakni pembebasan partai dari kooptasi oligarki.

##### c. Ekslusi Partai

Selama ini partai politik menjadi kendaraan utama bagi para pelaku politik dalam pertarungan politik baik di pusat ataupun di daerah. Keberadaan partai politik selalu menjadi daya tarik sendiri bagi pihak-pihak yang memiliki ambisi untuk menempati jabatan-jabatan strategis di negeri ini. Namun demikian dalam pelaksanaan **pilkada** serentak posisi dari partai politik menjadi termarginalkan. Hal ini disebabkan oleh diskursus demokrasi prosedural yang fokus pada prosedur pelaksanaan **palkada**,

Commented [L28]: Ukuran font disesuaikan dengan yang lain

Commented [L29]: Mungkin yang dimaksud adalah "menisbahkan"

meliputi pelaksana, aktor dan strategi dalam memengangkan aktor yang diusung. Tetapi mengabaikan kaderisasi, partai hanya melihat figur-figur yang memiliki potensi untuk memenangkan pertarungan politik di daerah, tanpa melihat apakah dia kader partai atau bukan. Figur-figur yang dulunya asing terhadap dunia kepartaian tiba-tiba disahkan menjadi anggota dan didukung oleh partai dalam pertarungan pilkada.

Pelaksanaan pilkada serentak juga menempatkan posisi partai politik dalam gulatan potensi konflik yang berkepanjangan. Hal ini mengingat pelaksanaan pilkada bersamaan dengan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Partai politik yang baru saja bertarung habis-habisan dalam kontestasi politik di pusat, harus di hadapkan juga dengan pertarungan politik di daerah, kondisi demikian menghambat partai politik untuk melakukan konsolidasi pasca pemilu serentak. Sehingga konflik yang terjadi pada pemilu akan terbawa pada pelaksanaan pilkada serentak yang relatif berdekatan (Muhammad Kausar Bailusy, 2012).

Praktik politik prosedural mengarah kepada eksklusi partai yang disebabkan delegitasi partai politik, ketentuan tentang syarat pengajuan figur tertentu sebagai calon kepala daerah sebagai salah satu contoh eksklusi partai politik. Formula tersebut tidak hanya gagal menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Ketegangan tersebut bisa dilakukan pergeseran mengganti dengan formula mayoritas sederhana yang dapat menekan partai agar membuat sebuah koalisi dalam mengusung pasangan calon. Namun demikian formula semacam ini tidak didukung oleh regulasi yang memadai, dengan di keluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan calon tunggal mengajukan diri sebagai pasangan calon dalam pelaksanaan pilkada, yang dilakukan secara referendum memperlihatkan bahwa praktik demokrasi kita hanya sebatas pada politik prosedural.

Nilai yang ingin di capai dalam pertarungan demokrasi lokal bukan hanya berkaitan dengan artikulasi kepentingan saja. Tujuan utamanya adalah untuk memilih pemimpin di daerah, untuk mengurus dan memperjuangkan kepentingan pemilih. Ketika tujuan-tujuan ini diabaikan oleh pelaksanaan pilkada serentak hanya fokus pada aspek prosedural saja. Maka eksistensi dalam pelaksanaan demokrasi tersebut luput, dan hanya dijadikan media untuk memilih calon secara formal, artinya peran masyarakat untuk menentukan siapa calon yang akan maju menjadi *sumir*. Kondisi tersebut membuat posisi dari masyarakat hanya sebagai konsumen terhadap calon-calon yang sudah di tentukan oleh partai politik (Caroline Paskarina, 2016).

## 2. Aspek Ekonomi

Aspek ekonomi menjadi salah satu alasan utama gagasan tentang pelaksanaan pilkada serentak. Anggaran yang besar di setiap pelaksanaan pilkada di tengarai sebagai bentuk pemborosan anggaran. Biaya yang harus dikeluarkan ketika melaksanakan Pilkada secara parsial akan semakin tinggi dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada secara serentak. Hal ini juga tidak terlepas dari beban APBD yang harus terkuras hanya untuk pelaksanaan pilkada di daerahnya masing-masing. Sejumlah pengamat menilai bahwa begitu seringnya pilkada di lakukan di Indonesia sebagai bentuk pemborosan anggaran daerah. Karena kewajiban daerah untuk membiayai pelaksanaan pilkada pada akhirnya akan mengurangi kemampuan pembiayaan daerah untuk sektor lain yang lebih penting dari Pilkada itu sendiri (Leo Agustino, 2009).

Hal ini tidak terlepas dari besarnya biaya yang digunakan untuk pelaksanaan Pilkada berdasarkan data dari Sekretaris Jenderal Forum Indonesia Untuk Transparansi menunjukkan data yang cukup mencengang bahwa pada setiap pelaksanaan Pilkada untuk Kabupaten/Kota membutuhkan biaya rata-rata Rp. 25 Miliar, sedangkan untuk Pilkada Provinsi membutuhkan biaya sekitar 25 Miliar untuk sekali Pilkada, sehingga jika di total secara keseluruhan akan menyentuh angka 17 Triliun hanya untuk melaksanakan Pilkada. Sedangkan untuk pelaksanaan Pilkada serentak hanya membutuhkan biaya tidak lebih dari 10 Triliun, artinya pergeseran dari pilkada secara parsial ke pilkada serentak akan menghemat anggaran sekitar 7 Triliun. Dengan besaran biaya tersebut dibanding ketersediaan APBN yang sekitar Rp. 2.039 triliun, maka tentunya akan lebih baik bila pemerintah memikul beban biaya pilkada tersebut ke

dalam APBN sebagai bagian dari biaya pelaksanaan tanggung jawab negara menyelenggarakan kehidupan berdemokrasi yang lebih baik.

Sebagian besar biaya **pilkada** yang paling dominan adalah terkait dengan biaya percetakan foto pasangan calon di dalam suatu wilayah. Kertas menjadi komponen yang paling besar biayanya, karena memang praktek pilkada kita yang masih berbasis manual melalui kertas coblos, sehingga biaya yang dikeluarkan untuk keperluan itu begitu besar. Penggunaan kertas secara **Bersama-sama** dalam **pilkada** serentak bisa menghemat biaya **pilkada**. Bila penyelenggaraan sendiri-sendiri maka kertas pencoblosan hanya akan berisi beberapa pasang foto kandidat. Selain itu pilkada serentak juga dapat menghidupkan gairah perusahaan yang bergerak dibidang pengiriman barang dan jasa **pilkada** karena kebutuhannya yang begitu besar sehingga bisa membuka lowongan pekerjaan bagi masyarakat. Efek berganda (*multi effect*) yang ditimbulkan oleh banyaknya uang beredar untuk menunjang Pilkada merupakan implikasi positif dimana belanja masyarakat yang mendapat upah dari pekerjaan penyediaan logistik atau masyarakat akan memicu peningkatan daya beli mereka terhadap komoditas lainya seperti kebutuhan dapur, transportasi dan lain-lain.

### 3. Aspek sosial

**pertarungan** politik baik di pusat maupun **di daerah** selalu menimbulkan konflik baik vertikal maupun horizontal, khususnya konflik di arus bawah, yang tidak sedikit menimbulkan kerugian baik fisik, ekonomi dan lain sebagainya. Sejumlah bentrokan yang mengiringi penyelenggaraan Pilkada di sejumlah daerah. Kerugian fisik dalam bentuk kerusakan infrastruktur dan sarana umum, termasuk harta benda individu yang rusak saat terjadinya bentrokan antar pendukung. Kondisi demikian tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat primordialisme, fanatisme dari setiap pendukung pasangan calon tidak bisa dielakan.

Semakin sering pelaksanaan **pilkada** dilaksanakan secara **parsial** maka akan semakin besar pula potensi konflik itu terjadi, bahkan akan meluas, dan terintegritas antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dengan waktu pelaksanaan yang berbeda-beda tersebut berpotensi menciptakan keresahan sosial berantai yang akan mengganggu kenyamanan hidup rakyat yang terpapar berita-berita kekerasan yang menyertai pelaksanaan Pilkada disejumlah daerah yang diselenggarakan dalam waktu yang berbeda-beda. Dengan jumlah 34 Provinsi dan 492 Kabupaten/Kota seberapa sering **pilkada** akan dilaksanakan di negara ini, semakin sering itu dilakukan maka semakin besar pula potensi konflik itu terjadi.

Jika dihitung secara kasar dengan mengesampingkan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak melaksanakan pemilihan kepala daerah, maka setiap lima tahun ada 525 pelaksanaan **pilkada**, artinya dalam setahun ada setidaknya 130 peristiwa pilkada atau setiap empat hari di gelar pilkada di tanah air. Peristiwa **pilkada** pasti menyita perhatian media nasional ataupun daerah baik cetak maupun elektronik. Pemberitaan dimulai dari proses penjarangan bakal calon, pendaftaran, kampanye, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara hingga akhir penyelesaian sengketa bahkan pelantikan. Pada setiap tahapan tersebut berpotensi menimbulkan pergesekan bahkan bentrok diantara masyarakat yang loyal kepada kandidat yang didukungnya.

Pelaksanaan **pilkada** yang menyita perhatian masyarakat di daerah berbeda dengan acara-acara keramaian lainnya, seperti festival, seminar, gelar budaya dan lain sebagainya. Hal ini tidak terlepas dari adanya kepentingan politik sehingga memiliki potensi konflik yang tinggi. Sebesar apapun acara-acara festival keramaian itu dilaksanakan potensi konfliknya relatif kecil dibandingkan dengan pelaksanaan **pilkada**. Sebagai contoh dapat kita lihat dalam praktik politik di daerah, misal pemilihan kepala desa, yang menyebabkan konflik besar antar para pendukung calon, tidak hanya itu konflik tersebut mengarah kepada kriminalitas, di Madura misal berapa banyak orang yang terluka dan meninggal dalam setiap pelaksanaan **pilkades** ataupun **pilkada**. Pilkada pasti sarat kepentingan yang tentu saja berpotensi menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal lebih besar potensi untuk terjadi (Achmad Zulfikar dan Baharuddin Nur, 2019).

Commented [L30]: Awali huruf kapital

Commented [L31]: Dipisah "di daerah"

Commented [L32]: Mungkin yang dimaksud "parsial"

Karena seringnya konflik tersebut berlangsung ditambah dengan praktik politik kita yang masih sarat akan kecurangan seperti *money politic*, korupsi, fitnah dari kampanye gelap, pembodohan, umbar janji bohong dan sebagainya adalah peristiwa yang diberitakan secara intensif bahkan dianggap sesuatu yang sudah biasa dalam budaya politik di negeri ini tidak hanya dalam skala makro tetapi praktek semacam ini sudah merambah kepada politik skala mikro. Pemberitaan negatif yang terus menerus dikonsumsi masyarakat cenderung akan membuat mereka permisif dan menganggap sogokan, korupsi, saling fitnah dan semacamnya sebagai hal yang biasa dan tidak perlu di permasalahkan.

#### 4. Aspek hukum

Diskursus Pilkada serentak pada tahun 2024 masih terus menjadi perdebatan oleh para 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, 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 input 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 2022-20223 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 yakni terjadi pertukaran elit berkuasa/kepala daerah 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. Program tersebut disusun menyesuaikan dengan masa jabatan dari kepala daerah. RPJMD disusun dalam skala 5 tahun. Artinya jika pilkada dilaksanakan serentak pada tahun 2024 maka aka nada beberapa kepala daerah hasil pilkada tahun 2020 Hanya 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 terlaksananya sebelumnya.

Permasalahan yang akan muncul, 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 (pemilu). Pejabat yang diangkat oleh pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari pusat di daerah, akan bekerja linier sesuai dengann keinginan dan program yang digagas pemerintah pusat. hal ini dapat berdampak pada politisasi PNS atau ASN, dan sulit untuk menciptakan PJ 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 kaitanya dengan pencalonan pada pilkada di Kota Makasar. Kondisi ini dapat dipahami karena pada dasarnya konsep politik menerapkan symbiosis mutualisme antara elit dengan partai politi. Artinya aka nada kesepakatan kepentingan dari masing-masing pihak. Maka bukan tidak mungkin PJ. Kepala Daerah akan bekerja untuk agenda kepentingan Pilpres tahun 2024.

**Commented [L33]:** Mohon konsisten jika diawal penulisan Pejabat Kepala Daerah ada yang diawali dengan huruf kapital dan ada juga tidak dengan kapital, bisa disesuaikan kembali.

**Commented [L34]:** Bahasa Inggris atau Indonesia?



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. PJ yang telah diangkat pada kenyataannya memiliki kekuatan politik yang sangat lemah. Hal ini bisa dilihat dari contoh kasus di Kabupaten Pangandaran yang PJ nya dari eselon II. PJ tersebut masih sangat junior dan tidak mampu berkoordinasi dengan SKPD dan masyarakat karena pengalaman yang kurang serta tidak memiliki kekuatan politik (Nandang Alamsyah Deliarnoor, 2015). Dalam menjalankan roda pemerintahan, wewenang PJ sangat dibatasi. Batas kewenangan PJ berdasarkan 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 PJ 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 PJ selama kurang lebih dua tahun (Hefrizal 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. Walaupun **pemilu** tidak sama dengan demokrasi, namun **pemilu presiden, pemilu legislatif** dan Pilkada di Indonesia menjadi satu kegiatan ke pemiluan 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 (Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan 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 (Pilkada) 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 (Hendra 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 (al-Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, 2016).

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 **asa** langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Pada awalnya konsep pemilihan kepala daerah 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 PJ **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 relevan jika melihat hak DPRD terhadap Kepala Daerah, yang meliputi hak angket, hak **interplasi** dan hak menyatakan pendapat. Dari sinilah kemudian DPRD memiliki pemahaman terkait persoalan dan arah kerja dari kepala daerah, segala bentuk kebijakan yang diambil oleh pejabat definitif 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 *healt imunity* secara komunal. Mitigasi pasca pandemi covid-19 menjadi agenda utama

**Commented [L35]:** Mungkin yang dimaksud adalah “interpelasi”

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 KPUD 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 yang diinput dari KPU ada peningkatan partisipasi pemilih pada pilkada tahun 2020 yakni sebenar 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 (I Dewa Kade Wiarsa Raka 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 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 pada pelaksanaannya, sederet masalah masih perlu untuk dicarikan jalan keluarnya. Persoalan yang paling utama adalah terkait jabatan kepala daerah definitif, kekosongan jabatan tersebut akan diisi oleh pejabat kepala daerah yang pilih 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 sementara akan menjabat kurang waktu 1,5-2 tahun tergantung ia dilantik, karena setiap daerah berbeda-beda.

Keberadaan pejabat kepala daerah akan berimplikasi pada pemenuhan program kerja yang digagas oleh pejabat definitif sebelumnya artinya tugas dan wewenang yang diberikan terbatas, hal ini akan berimbas pada kinerja pejabat tersebut secara otomatis kurang maksimal. Kondisi demikian perlu adanya sebuah revitalisasi peraturan perundang-undangan untuk mengaktifkan kinerja dari pejabat yang bersangkutan. Dengan segala pertimbangan dari berbagai aspek yang ada, setidaknya ada dua gagasan yang perlu disampaikan, *pertama* memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih dan mengangkat pejabat kepala daerah dengan dasar bahwa DPR akan lebih mengerti seluk beluk dan kondisi masyarakat yang ada di daerah artinya DPRD akan memilih orang yang memiliki visi dan misi yang selaras dengan kebutuhan masyarakat, hal ini tidak terlepas dari fungsi DPR sebagai satu kesatuan Bersama dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi di daerah.

*Kedua* melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2024 dengan alasan bahwa pada tahun 2024 pemerintah memfokuskan diri untuk melakukan pemulihan di berbagai sektor pasca pandemik covid-19, hal ini akan memerlukan sinergisitas antara pemerintah pusat dan daerah, artinya pemerintah daerah harus pro aktif dan bekerja keras dalam upaya keluar dari situasi krisis, hal ini tidak bisa dilakukan jika kepala daerah di jabat bukan oleh pejabat definitif, problem lainnya ada 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

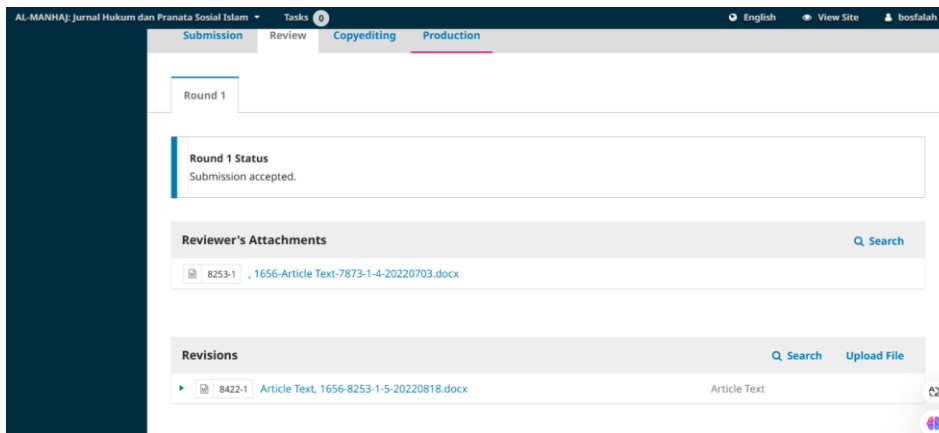
- Agustino, Leo. (2009). *Pilkada dan Dinamika Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 18.
- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 21-22.
- Bailusy, Muhammad Kausar. (2012). *Politik Lokal dalam Sistem Otonomi Daerah*. Jakarta: Mazhab Ciputat, 2012, 109.
- Budhiarti, Ida. (2013). Quo Vadis Demokratis Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 42( 2), 268.
- Budiman, Hendra. (2015). *Pilkada Langsung dan Demokrasi Palsu*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 161.
- Deliarnoor, Nandang Alamsyah. (2015). Problematika Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2), 329.
- Ernesto dan Chantal Mouffe. (2008). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso, 56.
- Faturohman, Deden. (2012). Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 10(2), 15.
- Goris, Golfridus dan Chairul Amri Zakariyah. (2017). *Pilkada Langsung Serentak: Model Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*. Bogor: Unida Press, 17-18.
- Hendra, Hefrizal. (2015). Analisis Ekonomi Makro dan RAPBN 2016. Kertas Kerja dalam Seminar *Budget Office DPR RI*, 7.
- Hidayat, Arief. (2010). *Bernegara itu Tidak Mudah (dalam Perspektif Politik dan Hukum)*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 32.
- Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyarh. (2021). Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 4( 2), 53.

**Commented [L36]:** Kesimpulan harus menjawab tujuan penelitian dan penemuan penelitian. Kesimpulan berisi temuan yang didapat dalam pembahasan namun bukan sebuah ringkasan dari seluruh tulisan

**Commented [L37]:** 1.Referensi menggunakan zootero atau mandeley dengan APA stayle 6,  
2. rujukan minimal 80% dari jurnal yang terbit 5 -10 tahun terakhir,  
3.Tambahkan referensi minimal dari 15 jurnal baik nasional maupun internasional  
4. Dapat juga menambahkan minimal 1 referensi dari jurnal Al-Manhaj

- MD, Mahfud. (200). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 144-145.
- Nugraha, Harry S. (2018). Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Lex Renaissance*, 3(1), 61.
- Paskarina, Caroline. (2016). Pilkada Serentak, Ekskusi Partai Politik dan Masa Depan Politik Representasi. *The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*, 2(1), 86.
- Prijambodo, Bambang. (2015). Catatan Singkat Tantangan Perekonomian Global dan Percepatan Pembangunan Daerah Daerah. Kertas Kerja dalam Seminar *Budget Office DPR RI*, 12.
- Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara. (2021). Mengawal Efektifitas dan efisiensi keserentakan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024. *PUSKAJI AN*, 76.
- Richard dan Vedi R. Hadiz. (2004). *Reorganisasi Power In Indonesia: The Politics of Oligarchy in an age of markets*. London: Routledge Curzon, 23.
- Seran, Gotfridus Goris. (2019). Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional". *Jurnal Konstitusi*, 16(3), 656.
- Simawora Janpatar. (2011). Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pmerintahan Daerah yang Demokratis. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(1), 226-227.
- Thaib, Dahlan. (1989). *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 37.
- Zulfikar, Achmad dan Baharuddin Nur. (2019). Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Serentak Terhadap Aspek sosial, Politik dan Ekonomi. *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin* (2019), 5.
- Bahtiar. (2019). Data Daerah Yang Menyelenggarakan Pilkada Tahun 2020. Diakses Juni 2022, dari <https://news.detik.com/berita/d-4596501/ini-270-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2020>.
- Baidowi, Achmad. (2021). Pro Kontra RUU Pemilu Dicabut dari Prolegnas 2021. Diakses Juni 2022, dari <https://www.merdeka.com/politik/pro-kontra-ruu-pemilu-dicabut-dari-prolegnas-2021.html>.
- Karsayuda, Rifqizamy. (2022). Besaran Anggaran Pemilu Bersifat Relatif Tergantung Kebutuhan di Lapangan. Diakses Juni 2022, dari <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38627/t/Besaran+Anggaran+Pemilu+Bersifat+Relatif+Tergantung+Kebutuhan+di+Lapangan#:~:text=Yaitu%2C%20Pemilu%20pada%2014%20Februari,menyetujui%20anggaran%20bagi%20Pemilu%202024>.
- Sandi, I Dewa Kade Wiarsa Raka. (2021). Partisipasi Pemilih dalam Pilkada 2020. Diakses Juni 2022, dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/02/14195231/kpu-partisipasi-pemilih-dalam-pilkada-2020-paling-tinggi-sejak-2014>.

### 3. Bukti Konfirmasi Submit Review Pertama, Respon Kepada Reviewer dan Artikel yang Diresubmit (14 Juli 2023)



## Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024

Darmawan<sup>1</sup>, M. Fajrul Falah<sup>2</sup>

<sup>1</sup> UIN Sunan Ampel Surabaya; wawandharmawan877@gmail.com

<sup>2</sup> Universitas Merdeka Malang; bozfalah@gmail.com

---

### ARTICLE INFO

#### Keywords:

Dinamika Hukum;  
Pemilihan Kepala Daerah;  
Serentak Tahun 2024.

---

#### Article history:

Received 2021-08-14

Revised 2021-11-12

Accepted 2022-01-17

---

### 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; [wawandharmawan877@gmail.com](mailto: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 merintangai pembangunan 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 efisiensi 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 Undang-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 otoritas seperti UUD NRI 1945, UU Pemilu, UU Pilkada dan ketentuan turunannya, yang akan dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, artikel, kamus dan lain sebagainya.

### 3. TEMUAN DAN DISKUSI

#### 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 diletakkan 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:

5. 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.
6. Dasar kekuasaan negara, masalah ini menyangkut konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggung jawaban langsung kepada rakyat.
7. Susunan kekuasaan negara, kekuasaan negara hendaklah dijalankan secara distributif. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam sebuah negara.
8. Kontrol publik, kontrol masyarakat dilakukan agar kebijakan yang diambil sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Sistem demokrasi menghendaki 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 ditunjukkan 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 Pemilhan Umum Legislatif (Faturohman, 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 di cabut dari Prolegnas Prioritas 2021. Dalam rapat kerja Badan Legislasi DPR, Pemerintah dan Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) menyetujui 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 penanggulangan 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. Program 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 terlaksananya 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-pemiluan 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:

#### 3. 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 (Fikriansyah., 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 KPU. 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.

#### 4. 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 imunity* 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:

- e. Melakukan mutasi pegawai,
- f. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya,
- g. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya,
- h. 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 KPUD 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 sebenar 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 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).
- Fatur Rahman, D. (2012). Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum*, 10(2).
- Fikriansyah, 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 efisiensi keserentakan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024*. PUSKAJI AN.
- Nugraha, H. S. (2018). Gagasan Amendemen 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, Ekskusi 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 Pemilu Langsung Serentak Nasional. *Jurnal Konstitusi*, 16(3).
- Simawora, J. (2011). Eksistensi Pemilu dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(1).
- Thaib, D. (1989). *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty.



## 4 . Bukti Konfirmasi Artikel Accepted (18 Juli 2022)



**AL-MANHAJ**  
**Jurnal Hukum dan Pranata Sosial**  
**Islam**

Jl. Batoro Katong No. 32 Telp/Fax 0352 461037 Ponorogo 63411  
Email; [jurnalalmanhaj.insuri@gmail.com](mailto:jurnalalmanhaj.insuri@gmail.com)

Ponorogo, 18 Juli 2022

No : 10/Penerimaan/JM/VII/2022  
Lampiran :-  
Hal : Surat Penerimaan Publikasi Jurnal

Kepada Yth:

**Darmawan<sup>1</sup>** dan **M. Fajrul Falah<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>2</sup> Universitas Merdeka Malang

Terimakasih telah mengirimkan artikel ilmiah untuk diterbitkan pada Jurnal Al-Manhaj dengan judul :

**Efektifitas dan Efisiensi Pelaksanaan Pilkada Serentak Nasional Tahun  
2024**

Berdasarkan hasil review, artikel tersebut dinyatakan **DITERIMA** untuk dipublikasikan di Jurnal kami untuk Vol. 4, No. 2 Juli - Desember 2022.

Demikian informasi ini disampaikan, dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Hormat kami,



Nafi'ah, S.H.I., M.E.Sy  
Ketua Harian Redaksi Jurnal Al-Manhaj  
Fakultas Syariah INSURI Ponorogo

## 5. Bukti Terbit Online (15 September 2022)

The screenshot displays the 'Submissions' page of the AL-MANHAJ journal website. The page header includes the journal title 'AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam', a 'Tasks' indicator with a '0' count, and user options for 'English', 'View Site', and 'bosfalah'. The main content area is titled 'Submissions' and features tabs for 'My Queue' and 'Archives', along with a 'Help' button. Under the 'Archives' tab, there is a search bar and a 'New Submission' button. A table lists one submission with the following details:

Archived Submissions	Search	New Submission
1656 Darmawan Darmawan, M. Fajrul Falah Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024		Published 1

At the bottom right of the submission list, it indicates '1 of 1 submissions'. A refresh icon is visible in the bottom right corner of the page.

## Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024

Darmawan<sup>1</sup>, M. Fajrul Falah<sup>2</sup>

<sup>1</sup> UIN Sunan Ampel Surabaya, Indonesia; wawandharmawan877@gmail.com

<sup>2</sup> 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](mailto: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 merintangikan pembangunan 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 Undang-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 otoritas seperti UUD NRI 1945, UU Pemilu, UU Pilkada dan ketentuan turunannya, 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 diletakkan 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 ditunjukkan 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 Pemilhan 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 di cabut 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 penanggulangan 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. Program 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. Problemnya adalah wewenang terbatas yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah, akan sulit untuk bisa merealisasikan program-program kerja yang belum terlaksananya 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 dengann 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 kaitanya dengan pencalonan pada Pilkada di Kota Makasar. 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.

Adapaun 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-pemiluan 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 (Fikriansyah., 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 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 Dicaput dari Prolegnas 2021. *Merdeka.Com*.  
<https://www.merdeka.com/politik/pro-kontra-ruu-pemilu-dicaput-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).
- Fikriansyah., 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, Ekskusi 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 Pmerintahan Daerah yang Demokratis. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(1).
- Thaib, D. (1989). *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty.