



Pilkada Serentak dan Stabilitas Pemerintahan Daerah

Tiara Khairunnisa¹, Andarista Putri Pertiwi², Wulandari Muazizah³

^{1,2,3} Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Indonesia

Email : tiarakhairunnisa0108@gmail.com

Abstrak

Pilkada serentak merupakan salah satu bentuk pembaharuan sistem demokrasi lokal di Indonesia yang bertujuan menciptakan pemerintahan daerah yang efektif, demokratis, serta mampu menjaga stabilitas politik nasional. Kebijakan ini mulai diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagai upaya meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sekaligus memperkuat legitimasi pemerintahan daerah. Namun demikian, implementasi pilkada serentak masih menghadapi berbagai tantangan, seperti ketidaksinkronan antara pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD, pengisian jabatan penjabat kepala daerah, serta munculnya polarisasi politik di masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, mengkaji prospek pembaharuan sistem pilkada serentak, serta menelaah pengaruh pelaksanaannya terhadap stabilitas pemerintahan daerah. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pilkada serentak memberikan dampak positif berupa efisiensi anggaran, peningkatan legitimasi kepala daerah, serta penguatan demokrasi lokal. Di sisi lain, masih terdapat kelemahan berupa potensi disharmoni antara kepala daerah dan DPRD, meningkatnya politik identitas, serta lemahnya legitimasi penjabat kepala daerah selama masa transisi. Oleh karena itu diperlukan pembaharuan sistem melalui penyerentakan pemilihan kepala daerah dengan DPRD, peningkatan kualitas pendidikan politik masyarakat, serta penguatan regulasi mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah agar tercipta pemerintahan daerah yang lebih efektif, demokratis, dan akuntabel.

Kata Kunci: Pilkada Serentak, Politik Hukum, Demokrasi Lokal, Pemerintahan Daerah, Stabilitas Politik.

Abstract

Simultaneous regional head elections (Pilkada) represent a reform of Indonesia's local democratic system aimed at creating effective, democratic, and politically stable regional governments. This policy was introduced through Law Number 1 of 2015 to improve the efficiency of regional elections while strengthening the legitimacy of local governments. Nevertheless, the implementation of simultaneous regional elections continues to face several challenges, including the lack of synchronization between regional head elections and regional legislative elections, the appointment of acting regional heads, and increasing political polarization within society. This study aims to analyze the legal politics of regional head elections in Indonesia, examine the prospects for reforming the simultaneous election system, and evaluate its impact on regional governmental stability. This research employs normative legal research using statutory and conceptual approaches supported by literature studies. The findings indicate that simultaneous regional elections have improved budget efficiency, strengthened the legitimacy of regional leaders, and enhanced local democracy. However, several weaknesses remain, including the potential for conflict between regional heads and regional legislatures, the rise of identity politics, and the weak legitimacy of acting regional heads during transitional periods. Therefore, reforms are required by synchronizing regional head elections with regional legislative elections, strengthening political education for citizens, and improving legal regulations concerning the appointment of acting regional heads to establish more effective, democratic, and accountable regional governance.

Keywords: Simultaneous Regional Elections, Legal Politics, Local Democracy, Regional Government, Political Stability.

PENDAHULUAN

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

Menurut Bhenyamin Hoessein kata demokratis pada Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat ditafsirkan sebagai pemilihan melalui mekanisme tertentu, namun lebih menitikberatkan suatu mekanisme pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi rakyat dan bebas dari politik uang.² Dalam perjalanannya makna dipilih secara demokratis dalam Konstitusi tersebut mengalami pergeseran dan pembaharuan dari waktu ke waktu yang menunjukkan perkembangan politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan serentak dimulai sejak diundangkannya Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015³ yang kemudian pengaturannya terus disempurnakan. Pemilihan kepala daerah dipilih karena 2 alasan, yakni alasan stabilitas politik dan efisiensi biaya.

Pemilihan sistem pemilu di berbagai negara biasanya merupakan hasil dari kombinasi tak lazim atas berbagai situasi, sebuah tren sesaat, keganjilan sejarah, dampak kolonialisme, ataupun karena pengaruh dari negara-negara tetangga. Meskipun saat ini sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia sudah mulai dapat dikatakan mengarah pada sistem yang ajeg atau konstan, namun perkembangan politik hukum pemilihan kepala daerah ke depan masih dapat terjadi. Sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud MD, bahwa Politik hukum adalah pilihan-pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara.⁴ Namun perlu diingat bahwa dalam menentukan politik hukum

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

² Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*, FISIP UI, Jakarta, 2019, p.150.

³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, UU No.1 Tahun 2015, LN Tahun 2014 No.245, TLN No.5588, selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet ke-6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, p.1.

tersebut, perlu kepekaan terhadap perkembangan yang terjadi pada masyarakat, dan oleh karena itu hukum perlu disesuaikan dengan keadaan masyarakat.

Selanjutnya menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah sebagai aktivitas untuk memilih tujuan yang hendak digunakan melalui sistem yang ada, cara-cara yang dianggap paling baik untuk digunakan dalam mewujudkan tujuan tersebut, waktu dan cara hukum tersebut diubah, dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁵ Dengan demikian politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia harus dipilih dengan memperhatikan perkembangan masyarakat, serta dilakukan dalam rangka mencapai cita hukum bangsa Indonesia.

Oleh karena itu penulis merasa perlu untuk melakukan peninjauan terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak. Adapun Pokok permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, serta bagaimana analisis terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak, serta tantangan dan prospek pembaharuannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang menggunakan perspektif internal ilmu hukum terhadap objek penelitian yang berupa norma hukum.⁶

Adapun teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif-analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data hukum sekunder, seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan makalah atau artikel lain yang terkait. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yakni dengan penelusuran bahan hukum yang relevan.

PEMBAHASAN

1. Dinamika Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah

a. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Orde Lama

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

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. ke-3, Citra Aditya Bakti, Bandung 1991, p.352-353.

⁶ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cet. ke-3, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019), p.2.

penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pembentukan Komite Nasional Daerah tersebut merupakan bagian dari usaha Pemerintah Pusat untuk menyempurnakan pemerintah daerah berdasarkan kedaulatan Rakyat. Undang-Undang Komite Nasional Daerah mengatur bahwa Komite Nasional Daerah terdiri dari 5 orang Badan Eksekutif dan yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah dalam menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah tersebut.⁷ Berdasarkan Undang-Undang Komite Nasional Daerah tersebut terlihat bahwa kepala daerah dipilih dari masing-masing anggota Komite Nasional Daerah yang dibentuk oleh pemerintah pusat.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, diatur bahwa kepala daerah provinsi diangkat oleh Presiden berdasarkan 2 atau 4 orang calon yang diusulkan oleh DPRD, sedangkan kepala daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan 2 atau 4 orang calon yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten, lalu Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari 2-4 orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).⁸

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan ketentuan harus mendapat pengesahan terlebih dahulu oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan tingkatannya. Sebenarnya ide pemilihan kepala daerah secara langsung sudah muncul pada Undang-Undang Pemda Tahun 1957 ini Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa Kepala Daerah itu harusnya dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan, karena Kepala Daerah harusnya merupakan seorang yang dekat dan dikenal oleh masyarakat pada Daerah tersebut, namun untuk sementara waktu dilakukan pengaturan yang lebih praktis.

Kemudian Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Tahun 1957 tersebut dicabut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, namun ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah masih sama, yakni diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk daerah tingkat I, Menteri

⁷ Undang-Undang Komite Nasional Daerah, Penjelasan Umum.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No.22 Tahun 1948, Ps.18.

Dalam Negeri untuk Daerah tingkat II, dan Kepala Daerah tingkat I bagi Daerah tingkat III yang ada dalam wilayahnya. Dalam Undang-Undang Pemda Tahun 1965 ini dijelaskan bahwa kedudukan Kepala Daerah bukan saja sebagai pimpinan Pemerintah Daerah, namun juga menjadi alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden. Jadi dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama, kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat dengan berbagai mekanisme, diantaranya adalah melalui usulan dari DPRD. Selain itu belum terdapat keserentakan pengangkatan kepala daerah.

b. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Orde Baru

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

Kemudian dalam perkembangannya dibentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Tahun 1974 tersebut mengatur bahwa Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden berdasarkan sedikitnya 2 orang yang dicalonkan, dimana calon tersebut telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara DPRD dengan Menteri Dalam Negeri.⁹ Sedangkan Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan sedikitnya 2 orang yang dicalonkan, dimana calon tersebut telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara DPRD dengan Gubernur. Politik hukum pemilihan kepala daerah pada masa orde baru adalah untuk membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa dengan membangun keserasian hubungan antara pusat dan daerah melalui pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Jadi pada masa orde baru juga belum dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, dan

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU No.5 Tahun 1974, LN Tahun 1974, selanjutnya disebut *Undang-Undang Pemda Tahun 1974*, Ps.15.

belum terdapat keserentakan waktu pengangkatannya.

c. Pemilihan Kepala Daerah Pasca Reformasi

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

Ketentuan tersebut diatur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dengan menguatnya dorongan semangat otonomi daerah, maka sejak tahun 2005 dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 tersebut mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 tersebut disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dipilih karena menurut Undang-Undang MD DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.¹ 0

Lalu pemilihan kepala daerah sempat dikembalikan pada pemilihan tidak langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kemudian karena ditolak masyarakat luas hingga akhirnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.¹ Kemudian kemudian tahapan keserantakan pemilihan kepala daerah tersebut disempurnakan melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

¹ Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004, Penjelasan Umum.

¹ Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.

Menjadi Undang-undang.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak pertama kali diatur melalui Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015. Kemudian tahapan keserantakan pemilihan kepala daerah tersebut disempurnakan melalui Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015. Penyempurnaan itu guna mengantisipasi dampak pemotongan periode masa jabatan kepala daerah yang sangat lama dan masa jabatan penjabat kepala daerah yang menjadi terlalu lama, serta juga memperhatikan kesiapan penyelenggara pemilihan dan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019. Jadi pemilihan kepala daerah secara langsung telah dimulai sejak tahun 2005, sedangkan keserantakan waktu pemilihan dilakukan sejak tahun 2015.

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

Pemilihan kepala daerah secara serentak bukan sekadar waktu pelaksanaan yang diserentakkan, melainkan lebih jauh dari itu pemilihan kepala daerah secara serentak adalah tentang *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness*.¹ Artinya pemilihan kepala daerah secara serentak dilakukan dalam rangka memperkuat demokrasi lokal guna melahirkan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas, dengan mengedepankan kesetaraan hak warga negara dalam berpolitik di tingkat lokal. Pemilihan kepala daerah serentak dipilih karena dua alasan, yakni alasan stabilitas politik dan efisiensi biaya, stabilitas politik nasional terjadi karena pemerintah tidak terlalu sering “terganggu” dengan eskalasi politik di daerah, sedangkan efisiensi biaya dinilai dapat diperoleh pilkada serentak mampu menghemat anggaran daerah hingga lebih dari 50 persen. Dengan kata lain politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dilakukan guna penguatan implementasi kedaulatan rakyat di daerah, serta guna terciptanya stabilitas politik dan efisiensi biaya dalam pemilihan kepala daerah.

Desain dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak memiliki sejumlah kelemahan-kelemahan. Dalam penelitian ini permasalahan yang disoroti adalah dua permasalahan pokok yang berkaitan dengan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak. Permasalahan pertama yang disoroti adalah tidak

¹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada...*, p.81.

kongruennya pemilihan antara kepala daerah dengan anggota DPRD. Pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia belum dapat dikatakan sebagai *concurrent local elections* karena pemilihan pejabat eksekutif dan anggota lembaga perwakilan di daerah tidak dilaksanakan secara serentak, oleh karena itu pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia lebih tepat disebut sebagai *simultaneous local elections*.

Tujuan *concurrent regional elections* selain untuk efisiensi anggaran, juga untuk menciptakan pemerintahan yang kongruen atau menghindari pemerintahan yang terbelah dengan jumlah kursi minoritas di parlemen. Sementara pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia yang tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD pada daerah tersebut menimbulkan potensi terbentuknya pemerintahan yang terbelah karena tidak memiliki dukungan mayoritas di parlemen. Kondisi demikian tentu sangat berpotensi menghasilkan pemerintahan daerah yang kurang efektif. Sedangkan permasalahan kedua adalah soal mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah. Mekanisme dan prosedur dalam pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi dalam pemilihan kepala daerah serentak belum menggambarkan suatu proses yang demokratis, jelas, dan terukur.¹ Pengangkatan penjabat kepala daerah tersebut dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi, sehingga legitimasi penjabat yang diangkat cenderung lemah.

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

3. Apa Saja Kelebihan dan Kelemahan Pelaksanaan Pilkada Serentak dalam Kaitannya dengan Stabilitas Politik dan Pemerintahan Daerah?

Pelaksanaan pilkada serentak merupakan salah satu bentuk pembaharuan sistem demokrasi lokal di Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas

¹ Rahmazani, *Problematisasi Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*, Jurnal Konstitusi, Vol. 20, No.2 (2023), p.202.

penyelenggaraan pemerintahan daerah serta menciptakan stabilitas politik yang lebih baik. Dari sisi kelebihan, pilkada serentak mampu mengurangi frekuensi kontestasi politik yang terjadi secara berulang di berbagai daerah sehingga pemerintah pusat maupun daerah dapat lebih fokus menjalankan program pembangunan dan pelayanan publik. Selain itu, pilkada serentak juga dinilai lebih efisien dalam penggunaan anggaran karena biaya penyelenggaraan, logistik, dan pengamanan dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam satu periode pemilihan. Di samping itu, sistem ini memperkuat prinsip kedaulatan rakyat karena kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.

Meskipun demikian, pelaksanaan pilkada serentak juga memiliki sejumlah kelemahan yang dapat memengaruhi stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan daerah. Salah satu kelemahan yang paling menonjol adalah tidak dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakharmonisan antara kepala daerah dan DPRD apabila kepala daerah terpilih tidak memperoleh dukungan mayoritas di lembaga legislatif daerah. Akibatnya, proses pengambilan kebijakan, penyusunan anggaran, dan pelaksanaan program pembangunan dapat terhambat karena adanya perbedaan kepentingan politik antara kedua lembaga tersebut.

Selain itu, pilkada serentak juga berpotensi menimbulkan konflik politik yang terjadi secara bersamaan di banyak daerah. Persaingan politik yang tinggi dapat memicu polarisasi masyarakat, sengketa hasil pemilihan, hingga konflik sosial apabila tidak dikelola secara baik oleh penyelenggara pemilu dan aparat keamanan. Di sisi lain, adanya pengangkatan Penjabat (Pj.) Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan selama masa transisi menuju pilkada serentak sering kali menimbulkan kritik karena proses pengangkatannya dianggap kurang transparan dan kurang mencerminkan prinsip demokrasi. Hal tersebut dapat mengurangi legitimasi politik penjabat kepala daerah di mata masyarakat.

Meskipun terdapat berbagai kelemahan, secara umum pilkada serentak telah memberikan dampak positif berupa efisiensi anggaran, penyederhanaan tahapan pemilu, dan terciptanya stabilitas politik yang relatif lebih baik dibandingkan apabila pemilihan dilakukan secara terpisah. Oleh karena itu, diperlukan pembaharuan terhadap sistem pilkada serentak, terutama dalam hal penyerentakan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan anggota DPRD serta pengaturan mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah yang lebih

demokratis dan akuntabel. Dengan demikian, tujuan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, demokratis, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dapat tercapai secara optimal.

4. Studi Kasus Pilkada Serentak DKI Jakarta Tahun 2017: Polarisasi Politik dan Stabilitas Pemerintahan Daerah

Pilkada Serentak DKI Jakarta Tahun 2017 merupakan salah satu kontestasi politik daerah yang paling menonjol dalam sejarah demokrasi lokal di Indonesia. Pemilihan ini menjadi bagian dari pelaksanaan Pilkada Serentak yang diselenggarakan secara nasional, dengan tujuan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemilu, efisiensi anggaran, serta memperkuat legitimasi pemerintahan daerah yang demokratis.

Secara normatif, Pilkada Serentak dirancang untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih stabil melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Kepala daerah yang terpilih diharapkan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga mampu menjalankan pemerintahan secara efektif dan berkelanjutan.

Namun dalam praktiknya, Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 menunjukkan dinamika politik yang sangat kompleks. Kontestasi antara pasangan calon tidak hanya berlangsung dalam ruang kompetisi program dan kebijakan, tetapi juga berkembang menjadi isu identitas yang melibatkan sentimen agama dan sosial. Hal ini kemudian memunculkan polarisasi yang cukup tajam di tengah masyarakat.

Dampak dari dinamika tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek, antara lain:

- Meningkatnya fragmentasi sosial di masyarakat
- Menguatnya politik identitas dalam proses elektoral
- Serta meningkatnya ketegangan politik baik di ruang publik maupun media sosial.

Meskipun demikian, Pilkada ini tetap menghasilkan kepemimpinan baru yang sah secara konstitusional, yaitu pasangan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno. Dalam perspektif stabilitas pemerintahan daerah, perubahan kepemimpinan ini menunjukkan bahwa transisi kekuasaan berjalan sesuai dengan mekanisme demokrasi yang berlaku.

Namun demikian, stabilitas pemerintahan tidak serta-merta tercapai secara langsung setelah Pilkada. Diperlukan proses konsolidasi politik dan birokrasi untuk menyesuaikan arah kebijakan baru, termasuk penataan ulang program prioritas pemerintah daerah.

Dengan demikian, studi kasus ini menunjukkan bahwa meskipun Pilkada Serentak memiliki tujuan normatif untuk menciptakan stabilitas pemerintahan daerah, dalam praktiknya dapat memunculkan tantangan berupa polarisasi sosial dan dinamika politik yang cukup tinggi.

PENUTUP

Kesimpulan

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

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

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

Saran

1. Pemerintah perlu meningkatkan kajian akademik dan evaluasi berkala terhadap pelaksanaan pilkada serentak agar pelaksanaannya benar-benar sesuai dengan tujuan demokrasi, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang stabil, efektif, dan akuntabel.
2. Diperlukan peningkatan pendidikan politik kepada masyarakat untuk meminimalisir praktik politik uang, politik identitas, serta meningkatkan partisipasi politik yang cerdas dan bertanggung jawab.
3. Perlu adanya penguatan sinergi antara kepala daerah dan DPRD dalam rangka menciptakan hubungan kerja yang harmonis sehingga proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan lebih efektif.
4. Mekanisme pengangkatan Penjabat (Pj.) Kepala Daerah perlu diperbaiki agar lebih transparan dan memiliki legitimasi politik yang lebih kuat di mata masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps.18 ayat 4.
- Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*, FISIP UI, Jakarta, 2019, p.150.
- Indonesia, Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, UU No.1 Tahun 2015, LN Tahun 2014 No.245, TLN No.5588, selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet ke-6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, p.1.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. ke-3, Citra Aditya Bakti, Bandung 1991, p.352-353.
- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cet. ke-3, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019), p.2.
- Undang-Undang Komite Nasional Daerah, Penjelasan Umum.
- Indonesia, Undang-Undang Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, UU No.22 Tahun 1948, Ps.18.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU No.5 Tahun 1974, LN Tahun 1974, selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda Tahun 1974, Ps.15.
- Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004, Penjelasan Umum.

Undang-Undang Pilkada Nomor 1 Tahun 2015.

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

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