

# PROBLEMATIKA PENUNDAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN UMUM SERENTAK NASIONAL 2024

## ***THE ISSUES OF POSTPONEMENT OF THE REGIONAL ELECTION IN 2024 OF THE NATIONAL SIMILAR ELECTIONS***

*(Submitted: April 2021; Accepted: Mei 2021; Reviewed I: Mei 2021;  
Reviewed II: Mei 2021; Published: Juni 2021)*

**Ni'matul Huda**

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta  
E-mail: [904100108@uii.ac.id](mailto:904100108@uii.ac.id)

### **ABSTRAK/ABSTRACT**

---

Permasalahan yang menarik dikaji dalam artikel ini, *pertama*, problematika penundaan Pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir pada tahun 2022 dan 2023 dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah. *Kedua*, urgensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah hingga tahun 2024. Kajian dalam tulisan ini bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil analisis terhadap permasalahan tersebut menyimpulkan, *pertama*, penundaan Pilkada dari tahun 2022 dan 2023 ke tahun 2024 akan mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah. Di samping itu, pengangkatan pejabat kepala daerah yang akan memimpin selama satu sampai dua tahun memberikan ketidakpastian terhadap demokrasi di daerah, dan mencederai prinsip otonomi daerah. *Kedua*, untuk menghindari pengisian pejabat kepala daerah di 271 daerah diperlukan langkah yang lebih demokratis berupa perpanjangan masa jabatan selama satu atau dua tahun sesuai batas akhir masing-masing daerah, yaitu dilakukan dengan jalan merevisi UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

---

The interesting issues are examined in this article. First, the problem of postponing the regional election in 2024 for 271 regions which will end in 2022 and 2023. Second, the juridical concept of delaying the filling of local leaders positions in 2024. The study in this paper is normative with a statutory approach. The results of the analysis of these problems can be concluded: First, the postponement of the regional election from 2022 and 2023 to 2024 will result in vacancies for regional heads in 271 regions. In addition, the appointment of duty officer who will lead for one to two years creates uncertainty for democracy in the regions, and violates the principle of regional autonomy. Second, the postponement of filling the positions of local leader to be synchronized in 2024 must be based on a strong legal basis in the form of a Government Regulation in lie of law or revision of the regional election of law.

---

**Kata kunci:** Pengisian Penjabat, Perpanjangan Masa Jabatan, Kepala Daerah  
**Keyword:** *Officer Filling, Term Extension, and Local Leaders*

## A. PENDAHULUAN

Membicarakan pemilihan umum (pemilu) sebagai penyokong demokrasi pada saat-saat ini menjadi semakin menarik. Hal ini dikarenakan demokrasi dinilai oleh para pengamat dan pejuang demokrasi sedang mengalami stagnasi, erosi bahkan resesi.<sup>53</sup> Beberapa kalangan menilai letak mundurnya demokrasi ialah dikarenakan fokus demokrasi selalu berbicara mengenai pemilu dan tidak pada fitur esensial lain dari demokrasi. *"One reason why so many democratic experiments have failed recently is that they put too much emphasis on elections and too little on the other essential features of democracy."* Salah satu penulis bahkan menyatakan, bahwa demokrasi mengalami kegagalan dikarenakan sistem pemilu yang diterapkan saat ini dan sudah seharusnya diterapkan kembali pola *sortition/drawing of lots* (sistem acak) ketimbang *election*.<sup>54</sup>

Terlepas dari adanya pandangan yang mencoba menyalahkan dan bahkan mengganti pemilu, namun sistem pemilu masih menjadi fitur utama dalam demokrasi

dan hak asasi manusia. Hal ini dinyatakan jelas dan tegas oleh Pasal 21 ayat (3) Deklarasi HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) yang berbunyi: *"The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures."* Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) DUHAM tersebut setidaknya terdapat lima asas penyelenggaraan pemilu, yaitu: berkala, hak pilih universal, rahasia, bebas, dan setara.

Asas-asas pemilu juga ditegaskan dalam Pasal 25 *International Convention on Civil and Political Rights* (Kovenan Hak Sipil dan Politik) yang menyatakan: *"Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:<sup>55</sup>*

(a) *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*

(b) *To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*

<sup>53</sup> Larry Diamond, "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State," *Foreign Affairs* 87 (March-April 2008), Hlm. 36-48; Diamond, "Democracy's Deepening Recession," *Atlantic.com*, 2 May 2014; Arch Puddington, "The 2008 Freedom House Survey; A Third Year of Decline," *Journal of Democracy* 20 (April 2009), Hlm. 93-107; Puddington, "The Freedom House Survey for 2009: The Erosion Accelerates," *Journal of Democracy* 21 (April 2010), Hlm. 136-150. Dikutip kembali oleh Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, Cetakan Kedua, Themis Publishing, Jakarta, 2019, Hlm. 3.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Lihat dalam Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah Dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, FH UII Press, Yogyakarta, 2020, Hlm. 9.

(c) *To have acces, on general terms of equality, to public service in his country.*"

Ketentuan dalam ICCPR tersebut menegaskan kembali asas-asas pemilu yang dinyatakan DUHAM. Kovenan menegaskan asas penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil, dan kebebasan pemilih dalam menyatakan pilihan atau keinginannya. Di samping itu, juga ditegaskan perlunya kepastian terhadap pembatasan-pembatasan hak yang dapat dilakukan di mana pembatasan dimaksud tidak boleh dilakukan secara tidak wajar. Pengaturan pemilu dan pelaksanaan hak pilih harus dapat memberikan kepastian bagi pelaksanaan hak pilih setiap warga negara.

Mekanisme pemilu dipercaya oleh para teoritis demokrasi sebagai cara yang paling efektif dan elegan dalam melakukan rotasi kepemimpinan politik dan perwujudan perwakilan formal di parlemen maupun pemerintahan dibandingkan cara lain. Mengharap pemilu yang demikian diperlukan model penyelenggaraan pemilu secara demokratis dalam suasana yang demokratis pula, sehingga dimungkinkan akan terwujud perwakilan pilihan rakyat. Namun sebaliknya, jika pemilu tidak diselenggarakan dalam suasana demokratis, maka pemilu hanya akan menjadi instrumen yang paling mudah untuk direayasa untuk mencapai maksud di luar tujuan-tujuan pemilu yang sebenarnya, seperti melanggengkan suatu rezim tertentu, maka model perwakilan yang didapat dari pemilu ini adalah perwakilan semu dan hanya menjadi pemilu prosedural minus substansi. Sebagaimana dalam konteks

Indonesia pernah dipraktikkan sepanjang pemilu di masa Orde Baru.<sup>56</sup>

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2020 yang diselenggarakan pada 9 Desember 2020 lalu di 270 daerah, menghadapi beragam persoalan, mulai dari banyaknya calon tunggal (26 daerah), pembiayaan Pilkada yang disyalir 82% didanai oleh 'cukong', netralitas ASN, serta pro dan kontra pelaksanaan Pilkada di tengah pandemi *Covid-19*. Presiden Joko Widodo ketika itu menyatakan bahwa Pilkada serentak pada 9 Desember 2020 dipertahankan untuk menghormati hak konstitusional rakyat untuk memilih dan dipilih.<sup>57</sup> Peristiwa Pilkada 2020 sudah berlalu, calon-calon terpilih juga sudah dilantik, tetapi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) hingga hari ini hampir setiap minggu menyelenggarakan sidang dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (KEPP). Peristiwa tersebut menunjukkan bahwa dari sisi etika penyelenggara pemilu masih jadi persoalan dalam pemilu (Pilkada).

Pada tahun 2022 dan 2023 akan ada 271 kepala daerah di sejumlah daerah yang berakhir masa jabatannya. Pemerintah membuat kebijakan pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan pada tahun 2024 bersamaan dengan pemilu presiden dan wapres serta pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Polemik muncul di masyarakat, ada persoalan apakah

<sup>56</sup> TA. Legowo, "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus, PSHK, Jakarta, 2008, Hlm. 6-8.

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak,...*, *Op.Cit.*, Hlm. 36.

sehingga Pemerintah membuat kebijakan menyelenggarakan pemilu serentak di tahun 2024? Jika Pilkada dilakukan tahun 2024, maka akan ada kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di 24 provinsi dan 247 Bupati/Walikota, total 271 daerah. Apa dasar hukum pemerintah menunjuk pejabat Gubernur, pejabat Bupati dan pejabat Walikota di 271 daerah dari 2022 dan 2023 hingga pada tahun 2024? Apakah tidak ada alternatif lain selain penunjukan pejabat Gubernur, pejabat Bupati dan pejabat Walikota?

Di tahun 2022 akan ada 101 daerah yang akan berakhir masa jabatan kepala daerahnya, terdiri dari 7 provinsi, 76 kabupaten dan 18 kota. Gubernur yang akan berakhir di tahun 2022: 1. Aceh; 2. Kepulauan Bangka Belitung; 3. DKI Jakarta; 4. Banten; 5. Gorontalo; 6. Sulawesi Barat; 7. Papua Barat. Tahun 2023: ada 171 daerah yang akan berakhir masa jabatan kepala daerahnya, terdiri dari 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten. Gubernur yang akan berakhir di tahun 2023: 1. Sumatera Utara; 2. Riau; 3. Sumatera Selatan; 4. Lampung; 5. Jawa Barat; 6. Jawa Tengah; 7. Jawa Timur; 8. Bali; 9. Nusa Tenggara Barat; 10. Nusa Tenggara Timur; 11. Kalimantan Barat; 12. Kalimantan Timur; 13. Sulawesi Selatan; 14. Sulawesi Tenggara; 15. Maluku; 16. Maluku Utara, dan 17. Papua.

Secara beriringan, juga muncul masalah yang harus segera diselesaikan terkait kondisi penyelenggara pemilu, anggota-anggota KPU dan Bawaslu RI akan berakhir masa jabatannya April 2022. Sebagian besar Bawaslu Provinsi akan berakhir masa jabatannya di akhir 2022. Sebagian besar KPU Provinsi

akan berakhir masa jabatannya di pertengahan 2023. Apabila pilkada akan ditarik mundur hingga 2024 bersamaan dengan pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, maka akan muncul kompleksitas persoalan yang akan dihadapi oleh penyelenggara pemilu antara lain persiapan penyelenggaraan, panitia penyelenggara, waktu pelaksanaan, logistik pemilu, regulasi teknis, validitas data pemilih, dan lain-lain, serta dikhawatirkan kejadian musibah pemilu 2019 berulang karena petugas pemilu akan mengalami kelelahan.

Tulisan ini hanya akan memfokuskan pada persoalan penundaan pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (dalam tulisan ini penulis sebut Pilkada) pada tahun 2024, terkait pejabat yang akan ditunjuk sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati dan pejabat Walikota, hubungan kelembagaan di daerah dan seterusnya. Permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu, *pertama*, apakah problematika penundaan Pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir pada tahun 2022 dan 2023 dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah? *Kedua*, apa urgensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah hingga pada tahun 2024? Kajian dalam tulisan ini bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan.

## B. HASIL DAN ANALISIS

Dalam demokrasi politik, salah satu isu penting yang perlu dikedepankan adalah soal bagaimana sebuah pemerintahan dalam satu negara dijalankan. Demokrasi

memberikan panduan dasar bahwa pemerintahan harus berasal dan melibatkan rakyat di negara tersebut. Salah satu proses penting dalam demokrasi menurut M. Hatta, adalah soal prinsip kedaulatan rakyat. Yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat adalah bahwa kekuasaan untuk mengatur negeri berada di tangan rakyat. Melalui prinsip di mana rakyat berdaulat, rakyat tidak lagi ditentukan oleh satu kekuatan di luar dirinya. Mereka menjadi penentu atas masa depannya sendiri melalui mandat yang mereka berikan baik secara langsung maupun perwakilan.<sup>58</sup>

Menurut Yunarto Wijaya,<sup>59</sup> pemilu merupakan ruang bersama bagi warga untuk menentukan siapa yang akan menjalankan pemerintahan. Ini dengan pengandaian yang terpilih kandidat yang berkualitas. Implisitnya, pemilu juga medium untuk menyingkirkan mereka yang tidak kompeten atau orang bermasalah di arena kekuasaan. Faktanya, pemilu masih menjadi instrumen yang rapuh. Kandidat (orang atau parpol) yang berkualitas tidak selalu jadi pemenang pemilu. Bahkan untuk sekedar jadi kontestan pun mereka tidak bisa atau tidak bersedia. Ini penyebab beberapa petahana yang dianggap tidak bekerja atau bahkan bermasalah justru punya peluang besar terpilih kembali.

Dalam situasi seperti itu, pemilu terdegradasi. Ia sekedar jadi ranah kompetisi untuk memilih kandidat yang lebih sedikit buruknya dari pilihan yang tersedia. Atau,

<sup>58</sup> Kaelan, *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian filosofis – Yuridis)*, Badan Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Paradigma, Yogyakarta, 2017, Hlm. 117.

<sup>59</sup> Yunarto Wijaya, "Menjaga Marwah Pemilu", *Kompas*, 3 September 2020, Hlm. 6.

dalam situasi berbeda, pemilu merupakan ruang berkontestasi "dari dan untuk" elite politik. Elite politik di sini dipahami tidak saja para politisi, tetapi juga pemilik modal yang juga terjun langsung jadi politisi, pun melalui proksi-proksinya. Menerima situasi seperti ini tentu saja ada harganya. Risiko merosotnya legitimasi pemerintah yang terpilih, memudarnya keyakinan terhadap pelaksanaan demokrasi atau bahkan terhadap pelaksanaan demokrasi atau bahkan terhadap prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Risiko ini perlu dimitigasi. Penguatan pemilu menjadi keniscayaan.<sup>60</sup>

Menurut Syamsuddin Haris, pemilu dan pilkada yang sekedar bebas, demokratis, dan langsung tidak ada artinya jika cenderung menghasilkan tata kelola pemerintahan yang buruk dan elite penyelenggara negara yang korup. Diperlukan reformasi dan perbaikan terus menerus menuju sistem dan/atau format pemilu dan pilkada yang meminimalkan potensi korupsi penyelenggara negara dan memaksimalkan tegaknya tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi.<sup>61</sup>

Menurut Teguh Prasetyo dan Muhammad, suatu pemerintahan demokratis mewajibkan bagi pemerintahan yang terpilih karena kemenangannya dalam pemilu itu untuk memberikan perlindungan dan membangun serta memelihara standar-standar pengawasan untuk tujuan proteksi terhadap individu, atau apa yang disebut dalam teori Keadilan Bermartabat sebagai

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Syamsuddin Haris, "Perlu Politik Pencegahan Korupsi", *Kompas*, 21 Oktober 2020, Hlm. 6.

"memanusiakan individu (*nguwongke uwong*)" dan tidak ada konsesi bagi pemerintahan mayoritas itu memperbesar kekuasaannya hanya untuk menjaga dan melayani mayoritas.<sup>62</sup>

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.<sup>63</sup> Namun, banyak juga yang berpandangan skeptis terhadap partai politik, karena pada kenyataannya seringkali partai politik dijadikan kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa atau memuaskan 'nafsu' kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil mengelabui suara rakyat untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu.

Dasar konstitusional pilkada sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara*

*demokratis.*" Pemakaian kata 'demokratis' tersebut memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung yakni melalui DPRD, kedua-duanya demokratis sepanjang prosesnya demokratis. Kebijakan untuk menentukan cara memilih kepala daerah itu diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk menentukannya, sehingga sering disebut sebagai *open legal policy*.<sup>64</sup>

Dikeluarkannya kebijakan pilkada serentak berangkat dari keinginan untuk menyederhanakan sistem pelaksanaan dan menghemat anggaran. Pasalnya selama ini, penyelenggaraan pemilu maupun pilkada banyak menguras anggaran negara maupun daerah. Mayoritas penggunaan anggaran pemilu adalah untuk honor petugas; mulai KPU, KPU Provinsi, Kabupaten, kota, PPK, PPS, Bawaslu, dan Panwaslu. Faktor pendorong lainnya, adalah tidak teraturnya tatanan politik pemerintahan akibat tidak sinkronnya periode dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan akibat ketidakseragaman penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Peserta pilkada pun terutama partai politik akan disibukkan dengan beragam aktivitas politik, seperti konsolidasi dan kampanye. Ini akan membuat partai politik lalai akan tugas pokok mereka untuk melakukan pendidikan politik terhadap kader-kader mereka yang akan mereka tawarkan kepada masyarakat untuk dipilih dan akan menjadi calon pemimpin atau calon wakil masyarakat dalam

<sup>62</sup> Teguh Prasetyo dan Muhammad, *Filsafat Pemilu Untuk Pemilu Bermartabat*, Nusa Media bekerjasama dengan DKPP RI, Yogyakarta, 2020, Hlm. 85.

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2005, Hlm. 52.

<sup>64</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 yang memberi kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam pemilihan kepala daerah atau dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013.

pemerintahan.<sup>65</sup> Untuk memperkuat demokrasi di aras lokal, pilkada serentak merupakan mekanisme untuk melahirkan pemerintahan daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas di daerah, kesetaraan hak warga dalam berpolitik serta bagi penguatan demokrasi nasional.

Permasalahan pertama, terkait problematika penundaan pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir pada tahun 2022 dan 2023. Pemerintah dan DPR telah sepakat melakukan penundaan pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang no. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Menjadi Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang, berbunyi sebagai berikut:

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat

(3) Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 201 ayat (9) menegaskan, pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau berbeda.

Persoalannya menyangkut nasib 271 daerah yang akan diisi oleh pejabat Gubernur, pejabat Bupati,

<sup>65</sup> Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015, Hlm. 82-83.

dan pejabat Walikota dengan kewenangan yang sangat terbatas. Daerah otonom sebagai lingkungan jabatan tingkat daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah atau kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah secara mandiri. Kewenangan yang melekat pada jabatan ini dilaksanakan oleh "organ" atau alat perlengkapan.<sup>66</sup> Orang yang diberi kewenangan untuk menjalankan organ ini disebut pejabat (*ambtsdrager*), yakni pihak yang bertindak mewakili jabatan seperti gubernur, bupati, walikota, dan lain-lain. Pejabat atau organ adalah fungsionaris jabatan, yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melekat pada jabatan.<sup>67</sup>

Pejabat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara.<sup>68</sup> Sifat kesementaraan pejabat tersebut akan variatif sesuai batas waktu masing-masing daerah, ada yang satu tahun, beberapa lainnya ada yang dua tahun. Apakah masa jabatan pejabat Gubernur, Bupati, dan Walikota selama satu sampai dua tahun dapat dipandang wajar. Daerah pastinya dirugikan dalam konteks otonomi daerah karena kewenangan pejabat tidak sama dengan pimpinan daerah yang definitif berdasarkan pilkada. Janji konstitusi melalui

amandemen UUD 1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya dan demokratisasi bagi daerah akan sulit diwujudkan. Yang justru nampak bukan membangun semangat otonomi daerah tetapi sentralisasi pemerintahan sebagaimana yang dulu dijalankan oleh Presiden Soeharto.

Ketika Pilkada ditarik ke tahun 2024, akan ada pejabat Gubernur di 24 provinsi atau 70,59 % dari keseluruhan jumlah provinsi yang ada di Indonesia, 247 pejabat Bupati dan pejabat Walikota. Hak rakyat terhadap kepemimpinan daerah, otonomi daerah, dan kesejahteraan masyarakat di daerah, jika Pemerintah akan memaksakan mengangkat pejabat di 271 daerah tentu mencederai hak politik masyarakat di daerah. Pemerintah tidak konsisten dengan sikap yang pernah dilakukan pada pilkada di masa pandemi Covid 19 yang tetap menyelenggarakan pilkada pada 9 Desember 2020 yang lalu, yang tidak mau menunda pilkada meski penolakan masyarakat meluas, dengan alasan untuk menghormati hak konstitusional rakyat untuk memilih dan dipilih.

Menurut Franz Magnis Suseno, satu-satunya legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokratis. Kekuasaan harus dilegitimasikan dari kehendak mereka yang dikuasai. Setiap wewenang untuk memberikan perintah kepada orang lain harus berdasarkan atau sesuai dengan tatanan masyarakat yang disetujui oleh masyarakat. Kedaulatan rakyat itu berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Dalam kaitannya dengan negara kesatuan yang menganut desentralisasi, kedaulatan rakyat itu

<sup>66</sup> Istilah "organ" berasal dari Bahasa Latin "organum", artinya alat perlengkapan (*werktuig*). Lihat dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm. 40.

<sup>67</sup> Ridwan, *Ibid.*

<sup>68</sup> Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, Hlm. 448.

tidak semata-mata berada di pemerintahan pusat melainkan juga di daerah.<sup>69</sup>

Sebagai perbandingan, untuk pengaturan pelaksana tugas yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, Pasal 9 mengatur tentang tugas dan wewenang Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sebagai berikut:

(1) Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati,

Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas PNS;

- d. Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri;
- e. Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

(2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggungjawab.

Sebagaimana diketahui, pada 3 Februari 2021 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Mendagri No. 120/738/OTDA yang menegaskan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 131 ayat (4) PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), **sekretaris daerah** melaksanakan tugas sehari-

<sup>69</sup>Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1988, Hlm. 290.

hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah.

Dari contoh-contoh di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkait adanya kekosongan jabatan kepala daerah beragam. Menurut UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota digunakan istilah penjabat Gubernur, Bupati, dan Walikota, sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, nomenklaturnya Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota

Persoalan kedua, terkait konsep penundaan pengisian jabatan kepala daerah pada tahun 2024, sebagaimana sudah ditentukan dalam Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang telah disinggung di atas, menurut penulis penundaan Pilkada untuk 271 daerah tersebut harus dikaji secara matang, cermat dan adil, apakah kebijakan tersebut mengabdikan pada kepentingan rakyat di daerah ataukah hanya semata-mata pada kekuasaan politik menjelang pemilu presiden 2024.

Sebagai pilar penting demokrasi, idealnya pilkada mampu menghasilkan proses konsolidasi demokrasi dan mampu mewujudkan demokrasi yang semakin sehat dan bermartabat bagi daerah. Dengan itu diharapkan lahir pemimpin terpilih yang berkualitas dan mampu memperbaiki tata kelola pemerintahan daerahnya. Sayangnya jika pilkada yang berbiaya mahal hanya melahirkan demokrasi prosedural dan penguasa. Sejauh ini proses konsolidasi

demokrasi melalui pilkada langsung serentak sulit terwujud karena reformasi dan pelembagaan partai belum memadai sehingga rentan terhadap konflik internal. Selain itu, partai politik juga masih belum mampu merespons tuntutan publik yang sangat dinamis, termasuk era disrupsi yang penuh ketidakpastian sekarang ini.<sup>70</sup>

Dalam konteks demokratisasi di daerah, antara desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain. Desentralisasi, misalnya, berseiring dengan proses perubahan di dalam pemilihan pejabat-pejabat di daerah. Sebelumnya, pejabat-pejabat di daerah merupakan tunjukkan dari pusat. Setelah ada kebijakan desentralisasi, pejabat-pejabat daerah itu didasarkan atas pemilihan. Desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan.

Menurut penulis, pilihan yang lebih rasional dan demokratis akibat adanya penundaan Pilkada sampai

<sup>70</sup> R. Siti Zuhro, "Pilkada 2020: Taruhan Reputasi", *Kompas*, 5 Oktober 2020, Hlm. 7.

tahun 2024 yaitu melalui perpanjangan masa jabatan kepala daerah sampai tahun 2024, karena mereka sebelumnya sudah pernah dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada, sedangkan penjabat tidak dipilih melalui Pilkada tetapi melalui penunjukan dari Presiden. Penjabat kenapa dipandang kurang demokratis karena pilihan itu murni ditentukan oleh kekuasaan politik presiden, meskipun UU No. 10 Tahun 2016 menegaskan bahwa yang akan menjadi penjabat Gubernur adalah dari jabatan pimpinan tinggi madya dan untuk Bupati/Walikota akan dijabat oleh pimpinan tinggi pratama, hal itu memungkinkan diisi oleh 'orang-orang dekat' presiden atau setidaknya bagian dari koalisi politik presiden. Sedangkan perpanjangan masa jabatan kepala daerah dipandang lebih demokratis karena kepala daerah yang sebelumnya sudah pernah dipilih oleh rakyat melalui pilkada.

Usulan perpanjangan masa jabatan kepala daerah bukanlah sesuatu hal yang baru dalam kancah politik maupun ketatanegaraan Indonesia. Memberikan perpanjangan masa jabatan bagi kepala daerah yang sudah berakhir masa jabatannya pernah dilakukan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang diberikan kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketika masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY berakhir 2008, sementara pembahasan Rancangan UUKestimewaan DIY belum juga disahkan, Presiden mengeluarkan kebijakan:

1. Keputusan Presiden RI No. 86/P Tahun 2008 tentang Perpanjangan Masa jabatan Gubernur

dan Wakil Gubernur DIY selama 3 tahun.

2. Keputusan Presiden RI No. 55/P Tahun 2011 tentang Perpanjangan Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 1 tahun.

Penunjukan penjabat selama satu sampai dua tahun akan menimbulkan prasangka masyarakat terhadap pemerintah dan sekaligus partai politik -karena menyetujui kebijakan tersebut - sebagai tindakan yang tidak demokratis tetapi oligarchis. Pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dahulu menyeragamkan pemimpin di hampir semua daerah adalah orang-orang 'kepercayaannya' dan berasal dari Jawa serta militer. Kebijakan politik Presiden Soeharto tersebut dikenal dengan "Jawanisasi", yang menimbulkan sikap perlawanan dari tokoh-tokoh masyarakat di daerah karena dipandang tidak menghargai kapasitas masyarakat daerah khususnya yang berada di luar Jawa. Cara pandang Negara Kesatuan RI yang sentralistik sudah dikoreksi oleh masyarakat dengan cara menurunkan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18 a dan Pasal 18B telah meletakkan fondasi hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengacu pada asas otonomi daerah. Sehingga harga diri masyarakat di daerah juga harus menjadi pertimbangan di dalam menentukan pemimpin di daerah, supaya masyarakat di daerah merasa mendapat apresiasi dan perhatian dari pemerintah (pusat). Pasca amandemen bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lagi

sentralistik tetapi desentralistik. Untuk itu, diperlukan langkah yang lebih demokratis berupa perpanjangan masa jabatan selama satu atau dua tahun sesuai batas akhir masing-masing daerah, yaitu dilakukan dengan jalan merevisi UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Sebagai sarana komunikasi politik, dalam konteks pilkada, partai politik punya tanggungjawab untuk turut menciptakan pilkada yang aspiratif, partisipatif, transparan, dan akuntabel. Bukan yang elitis dan *fait accompli* rakyat untuk memilih pilihan elite. Karena semestinya partai politik jadi kepanjangan tangan rakyat dan sejatinya rakyatlah pemilik pilkada dan pihak yang paling berkepentingan dengan proses suksesi pemimpinnya. Dengan kompleksitas masalah yang dihadapi pilkada saat ini, permasalahan krusial yang patut dicermati adalah bagaimana membangun reputasi pemerintah dan partai politik.<sup>71</sup>

### C. PENUTUP

Dari uraian terhadap permasalahan yang dikaji di atas dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, penundaan Pilkada dari tahun 2022 dan 2023 ke tahun 2024 akan mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah. Jika untuk pengisian kekosongan jabatan kepala daerah menempuh kebijakan pengangkatan pejabat Gubernur, pejabat Bupati dan pejabat Walikota yang akan memimpin selama satu sampai dua tahun tentu akan memberikan ketidakpastian terhadap demokrasi di daerah, dan mencederai prinsip otonomi daerah. *Kedua*, untuk menghindari pengisian pejabat kepala

daerah di 271 daerah diperlukan langkah yang lebih demokratis berupa perpanjangan masa jabatan selama satu atau dua tahun sesuai batas akhir masing-masing daerah, yaitu dilakukan dengan jalan merevisi UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dalam kajian ini penulis menyarankan kepada pemerintah dan DPR untuk mengkaji kembali kebijakan menunda Pilkada sampai tahun 2024 dan akan mengangkat pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah. Sebaiknya Pemerintah memperpanjang masa jabatan kepala daerah sampai 2024 dengan melakukan penilaian terhadap kinerja Gubernur, Bupati dan Walikota.

### DAFTAR PUSTAKA

- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2005.
- Kaelan, *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Hasil Amendemen (Kajian filosofis – Yuridis)*, Badan Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Paradigma, Yogyakarta, 2017.
- Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah Dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, FH UII Press, Yogyakarta, 2020.

<sup>71</sup> *Ibid.*

Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Siregar, Fritz Edward., *Menuju Peradilan Pemilu*, Cetakan Kedua, Themis Publishing, Jakarta, 2019.

Teguh Prasetyo dan Muhammad, *Filsafat Pemilu Untuk Pemilu Bermartabat*, Nusa Media bekerjasama dengan DKPP RI, Yogyakarta, 2020

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

TA. Legowo, "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus, PSHK, Jakarta, 2008.

Yunarto Wijaya, "Menjaga Marwah Pemilu", *Kompas*, 3 September 2020.

R. Siti Zuhro, "Pilkada 2020: Taruhan Reputasi", *Kompas*, 5 Oktober 2020.

Syamsuddin Haris, "Perlu Politik Pencegahan Korupsi", *Kompas*, 21 Oktober 2020.

## PERATURAN/PERUNDANGAN

UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota