MENYOAL PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh :

Yudi Widagdo Harimurti

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

Email : yudi.harimurti@trunojoyo.ac.id

Abstrak

Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan yang didesentralisir, selain pemerintahan pusat juga pemerintahan daerah. Pengisian jabatan publik dalam pemerintahan tersebut dengan pemilihan umum, sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945. Hal itu berarti ada pemilihan umum di pemerintahan pusat, yaitu Pemilihan Umum Presiden, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara pemilihan umum di pemerintahan daerah, yakni Pemilihan Umum Kepala Daerah dan mitra Kepala Daerah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum berbarengan dengan Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPD. Ketidaksinkronan pengisian jabatan publik dalam pemerintahan daerah tersebut, saat ini juga ada kebijakan Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak dengan memunculkan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Aproach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Aproach*) serta analisis menggunakan metode deduktif. Hasil penelitian ini harus dilaksanakan dalam menyelenggarakan pemilihan umum, sehingga marwah demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat nampak nyata.

Kata Kunci: Pemerintahan, Pengisian Jabatan Publik dan Pemilihan Umum

Abstract

The administration of government in a decentralized unitary state, in addition to the central government as well as regional government. Filling public positions in the government with general elections, as mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This means that there are general elections in the central government, namely the General Election for the President, the General Election for Members of the People's Representative Council (DPR), the General Election for Members of the Regional Representative Council (DPD)). While general elections in regional government, namely the General Election of Regional Heads and Regional Head partners in this case the

Regional People's Representative Council (DPRD) members are elected through general elections together with the General Election of DPR and DPD members. The asynchronous filling of public positions in the regional government, currently there is also a policy of General Election of Regional Heads simultaneously with the appointment of Acting Regional Heads. This research is a normative research, using Statute Approach and Conceptual Approach and analysis using deductive method. The results of this research must be carried out in holding general elections, so that the spirit of democracy as a manifestation of people's sovereignty is evident.

Keywords: *Government, Filling in Public Offices and General Elections*

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang (selanjutnya disebut NKRI) dalam penyelenggaraan pemerintahan ada pemerintahan pusat dan ada pemerintahan daerah. Kelaziman dalam bernegara dikenal kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk peraturan/*the rule making function*), kekuasaan eksekutif (kekuasaan menjalankan peraturan/*the rule application function*) dan kekuasaan mengadili pembentukan peraturan dan pelaksanaan peraturan/*the rule adjudication function*).

Implementasi ketiga kekuasaan seperti tersebut di atas dalam pemerintahan NKRI oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR) dan Presiden untuk pelaksanaan kekuasaan legislatif¹. Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri Negara untuk pelaksanaan eksekutif², kemudian Mahkamah Agung yang (selanjutnya disebut MA) dan Mahkamah Konstitusi yang (selanjutnya disebut MK) untuk melaksanakan kekuasaan yudikatif³.

Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan pemerintahan NKRI berkedaulatan rakyat⁴, kemudian diatur bahwa

¹Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²Lihat Pasal 4 jo. Pasal 16 UUD NRI Tahun 1945.

³Lihat Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁴Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat (garis bawah dari penulis) dengan berdasar kepada

kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD⁵. Apabila dipahami kedua ketentuan tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan NKRI secara demokrasi dengan melibatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Wujud konkrit implementasi demokrasi itu adalah Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut Pemilu). Mayoritas negara demokrasi modern menyelenggarakan Pemilu dan tanpa ada Pemilu, maka hilanglah sifat demokratis suatu negara⁶, meskipun realitas tidak semua Pemilu demokratis.

Pemilu di Indonesia untuk memilih Anggota DPR, Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang (selanjutnya disebut DPD), Presiden dan Wakil Presiden serta Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut DPRD). Hal tersebut berarti Pemilu untuk pemerintahan pusat, yakni DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu untuk pemerintahan daerah, yaitu DPRD. Selain itu membuktikan telah diselenggarakan Pemilu Legislatif dan Pemilu Eksekutif di pemerintahan pusat, namun belum ada Pemilu Yudikatif.

Sebagaimana diketahui pemerintahan daerah itu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI⁷. Sementara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kejanggalan ketatanegaraan terlihat dalam pemerintahan daerah, ketika Pemilu Anggota DPRD dilaksanakan berbarengan dengan Pemilu DPR dan DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Semestinya Pemilu Anggota DPRD dilaksanakan berbarengan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang (selanjutnya disebut Pemilukada).

Pengaturan Pemilu oleh Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak menyertakan Pemilukada. Apabila dipahami Pasal 18 ayat (4) UUD NRI

⁵Lihat *Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945*.

⁶Galuh Kartiko, "Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, PKK Universitas Kanjuruhan Malang, Volume II Nomor 1, Juni, 2009, hlm. 38.

⁷Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, (Depok : Rajawali Pers, 2018), hlm. 26.

Tahun 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, maka semestinya Pemilukada diatur menjadi 1 (satu) dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Anggota DPRD, yakni UU Pemilu.

Pemilukada serentak merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pemilukada langsung serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota serta Bupati dan Wakil Bupati) secara demokratis⁸.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam makalah ini :

1. Bagaimana pelaksanaan Pemilukada serentak jika disinkronkan dengan Pemilu Anggota DPRD ?
2. Bagaimana semestinya pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dalam mengisi kekosongan sebelum Pemilukada serentak ?

Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam makalah ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal adalah “penelitian yang berupaya melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto*”⁹. Penelitian tersebut juga berpedoman pada ketentuan hukum positif yang menggunakan cara meneliti bahan pustaka.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini ialah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa UUD dan peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa risalah,

⁸Gotfridus Goris Seran, “Konstitusionalitas dan Desain Pemilikada Langsung Serentak Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16 Nomor 3, 2019, hlm. 656.

⁹Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 43.

kumpulan dari karya tulis dan literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang yang diperoleh terlebih dahulu dilakukan pengelompokan dan pengklasifikasian bahan hukum yang disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas. Selain juga dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berkaitan lembaga negara. Sedangkan analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif, yakni analisis dengan mengedepankan penalaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran hukum.

Hasil Analisis

Keberlangsungan negara sebagai wadah bangsa untuk mencapai cita-cita nasional dan mewujudkan nasional mesti terus diselenggarakan oleh semua komponen negara, terutama rakyat dan pemerintah. Mengingat kedua komponen itu pemegang utama penyelenggara negara, dalam arti *relationship* rakyat dan pemerintah terus berkesinambungan dan berkelanjutan. Pemerintah sebagai pemegang kendali penyelenggaraan negara, mesti selalu melibatkan rakyat dalam setiap pengambilan keputusan.

Hal tersebut di atas sejalan dengan istilah negara secara terminologi yang berarti “organisasi tertinggi pada satu kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup dalam suatu daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat”¹⁰. Negara “tidak akan memihak kepada suatu golongan orang yang paling kuat atau yang paling besar, negara juga tidak akan menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, namun negara akan menjamin keselamatan hidup bangsa secara keseluruhan”¹¹.

Pendapat lain menyatakan, bahwa negara adalah “suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat, agar rakyat taat pada peraturan perundang-undangan melalui kontrol dari

¹⁰Dede Rosyada, *et.al.*, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, (Jakarta : Prenada Media, 2003), hlm. 42.

¹¹Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, (Jakarta : Prapanca, 1959), hlm. 110 – 111.

kekuasaan yang sah”¹². Untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan sah itu dibutuhkan lembaga negara dan pengisian jabatan dalam lembaga negara tersebut dibutuhkan sarana, yakni Pemilu.

Pemilu merupakan suatu sarana pokok dalam pemerintahan perwakilan yang demokratis. Mengapa demikian, karena dalam pemerintahan perwakilan yang demokratis tersebut wewenang pemerintah hanya dapat diperoleh atas persetujuan dari yang diperintah (rakyat). Cara yang paling tepat “untuk mewujudkan persetujuan dari yang diperintah (rakyat) dimaksud adalah penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan jujur”¹³.

Pemilu yang demokratis bukan sekedar lambang atau asesoris, namun “Pemilu yang kompetitif, berkala, *inklusif* (luas) dan definitif, dimana para pengambil keputusan utama dalam pemerintahan dipilih oleh rakyat yang menikmati kebebasan luas untuk mengkritik pemerintah dan menawarkan alternatif”¹⁴. Pemilu (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil¹⁵.

1. Sinkronisasi Pemilu Kada Serentak Dengan Pemilu Anggota DPRD

Demokrasi mensyaratkan ada pembatasan pemerintahan, namun bukan berarti pemerintahan yang lemah. Negara dengan cara menyelenggarakan pemerintahan secara demokrasi, justru memperlihatkan komitmen yang tinggi dan kesadaran yang maksimal atas pengabdian rakyat kepada negara dan pemerintahan. Implementasi pemerintahan perwakilan sebagaimana negara-negara demokrasi ialah terselenggaranya Pemilu. Mengingat Pemilu merupakan wujud sirkulasi pemberian mandat baru oleh rakyat sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat kepada wakil-wakil rakyat.¹⁶

¹²Dede Rosyada, *et.al.*, *op. cit.*, hlm. 43.

¹³*United States Information Agency, What is Democracy ?*, Diterjemahkan dan dirancang oleh Budi Prayitno, Diedit oleh Abdullah Alamudi, Oktober, 1991, hlm. 16.

¹⁴*United States Information Agency, What is Democracy ?*, Diterjemahkan dan dirancang oleh Budi Prayitno, Diedit oleh Abdullah Alamudi, Oktober, 1991, hlm. 16.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013). hlm. 35.

¹⁶Rubian Ariviani, Hasyim Asy' arid dan Untung Sri Hardjanto, “Analisis Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Berkatan Dengan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia”, *Diponegoro Law Journal*, Volume 5 Nomor 4, 2016, hlm. 2.

Sejak awal kemerdekaan hingga saat ini pemerintahan dan rakyat Indonesia secara bersama-sama memilih cara menyelenggarakan Negara Indonesia dengan demokrasi. Pernyataan tersebut sejalan dengan Sila IV Pancasila yang intinya adalah rakyat sebagai aktor utama dalam pemerintahan perwakilan Indonesia, meskipun Sila IV tidak hanya perwakilan namun juga permusyawaratan. Implementasi permusyawaratan hingga saat ini belum pernah terwujud dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Pemilu yang terselenggara dari Tahun 1955 sampai dengan Tahun 1999 adalah untuk memilih Anggota DPR dan DPRD. Saat penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004 sampai dengan Pemilu Tahun 2019 selain memilih Anggota DPR dan DPRD, juga untuk memilih Anggota DPD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu Tahun 1955 sampai dengan Tahun 2019 menimbulkan kejanggalan ketatanegaraan, yakni dipilihnya Anggota DPRD sedangkan Pemilukada diselenggarakan sesudah atau bahkan sebelumnya.

Padahal DPRD dan Kepala Daerah itu merupakan satu kesatuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka semestinya Pemilu Anggota DPRD dan Pemilukada diselenggarakan serentak. Jika saat ini ada *political will* Pemilukada serentak, maka akan lebih tepat lagi bila penyelenggaraan Pemilu serentak ialah Pemilu Anggota DPRD dengan Pemilukada sebagai pengisian jabatan publik pemerintahan daerah.

Apabila Pemilu serentak dalam pengisian jabatan publik pemerintahan daerah terselenggara, maka terjadi sinkronisasi masa jabatan Anggota DPRD dengan masa jabatan Kepala Daerah. Selain itu juga terjadi harmonisasi antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, mengingat Pemilu serentak tingkat daerah diselenggarakan pasca Pemilu pengisian jabatan publik pemerintahan pusat.

Berarti Pemilu serentak tidak sekedar Pemilukada serentak, namun Pemilu pengisian jabatan publik pemerintahan pusat, yakni Pemilu Anggota DPR dan Anggota DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil

Presiden. Pasca Pemilu tersebut adalah penyelenggaraan Pemilu pengisian jabatan publik pemerintahan daerah, yaitu Pemilu Anggota DPRD serta Pemilukada. Pemilu serentak dimaksud, pasti akan menggunakan biaya yang sangat banyak serta membutuhkan waktu penyelenggaraan.

Penyelenggaraan Pemilu serentak, sebagaimana penjelasan alinea di atas akan mewujudkan demokrasi yang diamanatkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal itu sejalan dengan pendapat yang menyatakan, bahwa “demokrasi mempunyai makna penting bagi rakyat yang mempergunakannya, karena dengan demokrasi rakyat berhak untuk menentukan sendiri jalannya penyelenggaraan negara”¹⁷. Memperkuat pula pendapat, bahwa “demokrasi itu penyelenggaraan negara dengan melibatkan banyak orang (rakyat) dan pemerintahan bertindak atas persetujuan rakyat.”¹⁸

2. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dalam Mengisi Kekosongan Sebelum Pemilukada Serentak

Political will pemerintahan mengenai Pemilukada serentak Tahun 2024 akan baik dan tepat, jika dibarengkan dengan Pemilu Anggota DPRD (mengingat Pemilu Anggota DPRD bareng dengan Pemilu pengisian jabatan publik pemerintahan pusat). Perbarengan tersebut akan *linier* dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dibarengkan dengan Pemilu Anggota DPR dan DPD.

Sisi lain Pemilukada serentak Tahun 2024 menyebabkan sejumlah kepala daerah habis masa jabatannya sebelum Tahun 2024 atau bahkan ada yang masa jabatannya belum habis di Tahun 2024. Hal itu menjadikan problematika ketatanegaraan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara Anggota DPRD yang menjadi mitra kepala daerah telah

¹⁷Yudi Widagdo Harimurti, *Negara Hukum Dan Demokrasi (Konsep dan Perkembangan Kontemporer)*, (Malang : Setara Press, 2021), hlm. 15.

¹⁸Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, (Jakarta : CV. Rajawali, 1983), Cetakan 1, hlm. 2017.

terpilih terlebih dahulu, karena dibarengkan dengan Pemilu Anggota DPR dan DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Problematika ketatanegaraan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah terjadi kekosongan kepala daerah dan juga wakil kepala daerah, mengingat mayoritas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sama. Kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah akan berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara teoritis dalam hal ini menurut Teori Sistem, kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sub sistem dari keseluruhan sistem pemerintahan daerah, sehingga antar sub sistem saling ketergantungan.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam lingkup pemerintah daerah merupakan satu kesatuan sistem dengan sekretaris daerah, dinas-dinas daerah, kantor-kantor daerah. Berarti telah menimbulkan harmonisasi antar komponen pemerintah daerah, sehingga akan terjadi kevakuman komunikasi jika kepala daerah dan wakil kepala daerah selesai masa jabatannya.

Selain itu juga telah terjadi satu kesatuan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah. Saat pengisian kepala daerah dan wakil daerah (Pemilukada) ada rentang waktu dengan Pemilu Anggota DPRD, namun karena sudah merupakan satu kesatuan sistem pemerintahan daerah pasti akan terjadi kevakuman komunikasi jika kepala daerah dan wakil kepala daerah selesai masa jabatannya.

Kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah akibat masa jabatan berakhir dan belum dilaksanakan pemilihan untuk penggantinya, mengingat akan dilaksanakan Pemilukada serentak ditunjuk Penjabat Kepala Daerah. Keberadaan penjabat merupakan pengganti dari kepala daerah, sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defentif.¹⁹

¹⁹Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta : Cetakan Ke-Empat, 1997), hlm. 29.

Secara umum jika terjadi kekosongan jabatan, maka kelaziman ketatanegaraan dimunculkan pengganti dengan status tidak definitif. Sejumlah pengertian pengganti dengan status tidak definitif itu :

- a. Pejabat itu mengisi kekosongan jabatan dengan menyelesaikan masa jabatan yang digantikan;
- b. Pejabat Sementara itu mengisi jabatan sementara waktu, karena pejabat definitif belum ada;
- c. Pelaksana Tugas itu melaksanakan tugas jabatan sementara, karena pejabat definitif berhalangan sementara;
- d. Pelaksana Harian itu melaksanakan tugas jabatan sehari-hari, karena pejabat definitif berhalangan sementara.

Sementara itu solusi bagi daerah yang kepala daerah habis masa jabatannya, namun penggantinya dipilih melalui Pemilukada serentak adalah dengan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. Hal tersebut bertentangan dengan pengertian pejabat pengganti dengan status tidak definitif, namun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang (selanjutnya disebut UU Pemda) terutama Pasal 86 ayat (5) telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang berakhir masa jabatannya²⁰.

Secara administratif pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dalam hal ini kepala daerah berstatus Gubernur merupakan kewenangan Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri. Hal itu dilakukan, agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*), maka pemerintah pusat wajib menunjuk Pejabat Gubernur sampai dengan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dan dilantik²¹. Pengangkatan pejabat kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan. Pejabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai

²⁰Firdaus Arifin dan Fabian Rizka Kurnia, *Pejabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2019), hlm. 119-120.

²¹Saeful Kholik, "Kebijakan Menteri Dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Pejabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal President*, Vol. 3 No. 1, hlm. 68.

dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah baru hasil pemilihan²². Hal tersebut, sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU terutama pada Pasal 201 ayat (8), bahwa ketika masa jabatan Gubernur kosong, maka diangkat seorang Penjabat Gubernur sampai terpilihnya Gubernur definitif pada Tahun 2024.

Pengisian Penjabat Gubernur selama ini mengalami banyak dinamika dan probelmatika. Hal itu mengingat tidak semua Penjabat Gubernur merupakan pegawai negeri sipil dengan jabatan tinggi madya atau pratama di internal Kementerian Dalam Negeri maupun kementerian/lembaga terkait. Dalam praktek ketatanegaraan Penjabat Gubernur, ada yang berasal dari kementerian/lembaga lain, Kepolisian Negara Republik Indonesia yang (selanjutnya disebut Polri) maupun Tentara Nasional Indonesia yang (selanjutnya disebut TNI) baik masih aktif berdinan maupun telah purnawirawan.

Idealnya pengisian Penjabat Kepala Daerah itu oleh orang-orang di lingkungan pemerintahan daerah setempat bukan orang lain di luar keharmonisan dan relationship yang telah terjalin komunikatif. Dengan demikian pengisian Penjabat Kepala Daerah oleh orang-orang di lingkungan pemerintahan daerah setempat atau kepala daerah yang telah habis masa jabatannya diperpanjang atau untuk kasus tertentu oleh wakil kepala daerah yang habis masa jabatannya tidak berbarengan dengan masa jabatan kepala daerah. Hal itu mesti dilaksanakan demi tetap berjalan dan mempertahankan kelangsungan serta keberlanjutan fungsi, tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah daerah.²³

Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusinal demokrasi di Indonesia adalah didasarkan

²²*Ibid*, hlm. 120.

²³Agus Herta Sumarto, "Menimbang Figur Penjabat Gubernur DKI Jakarta", *DetikNews*, <https://news.detik.com/kolom/d-6301691/menimbang-figur-penjabat-gubernur-dki-jakarta>. Diakses pada Tanggal 15 November 2022.

pada pengertian, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada²⁴ di tangan dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil mereka yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan yang bebas. Pengertian tersebut menegaskan, bahwa demokrasi itu pemerintahan rakyat, kekuasaan tertinggi langsung di tangan rakyat atau tidak langsung (diwakilkan) dan pemilu yang bebas untuk memilih wakil-wakil tersebut.

Dalam penyelenggaraan negara saat ini jelas tidak mungkin rakyat melaksanakan langsung kekuasaan tertinggi, sehingga praktek ketatanegaraan yang nyata bukan rakyat yang melaksanakan kekuasaan, namun wakil-wakil mereka yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan²⁵. Hal ini dapat diartikan wakil-wakil rakyat itu dalam ranah kekuasaan legislatif, ranah kekuasaan eksekutif dan ranah kekuasaan yudikatif, sehingga tidak seperti yang menjadi kelaziman bahwa wakil-wakil rakyat itu dalam ranah legislatif. Dengan kata lain pengisian jabatan publik pada lembaga-lembaga negara pelaksanaan ketiga ranah kekuasaan pemerintahan melalui pemilu, berarti ada Pemilu Legislatif, Pemilu Eksekutif dan Pemilu Yudikatif.

Pemilu yang merupakan perwujudan nyata demokrasi telah terlaksana di Indonesia dengan memilih orang-orang pejabat publik pada kekuasaan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) serta Pemilu untuk memilih orang-orang pejabat publik pada kekuasaan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Walikota, Bupati). Berarti di Indonesia belum dilaksanakan Pemilu untuk memilih orang-orang pejabat publik pada kekuasaan yudikatif (hakim pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi,

²⁴Atau dengan kata lain *perwakilan*, lihat *Sila IV Pancasila*.

²⁵Pemerintahan adalah segala urusan yang dilaksanakan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri, sehingga tidak hanya diartikan sebagai tugas eksekutif saja, namun juga tugas legislatif maupun tugas yudikatif. Pemerintah adalah organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi). Kedua pengertian tersebut dalam Yudi Widagdo Harimurti, "Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD NRI Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)", *Disertasi*, (Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), hlm. 1.

Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi serta hakim pada pengadilan khusus).

Pemilu di Indonesia apakah sudah memenuhi kriteria Pemilu Demokratis, mengingat Pemilu merupakan salah satu juga soko guru demokrasi selain kedaulatan rakyat dan satu-satunya sarana untuk mengisi jabatan-jabatan publik dalam pemerintahan demokratis. Jeane Kirkpatrick menyatakan, bahwa Pemilu yang demokratis mempunyai Batasan ialah kompetitif, berkala, *inklusif* (luas) dan definitif.

Lebih lanjut Pemilu yang kompetitif berarti ada persaingan antara para peserta Pemilu dan ini berarti minimal ada 2 (dua) peserta Pemilu. Pemilu yang berkala pejabat publik yang terpilih melalui Pemilu dalam jangka waktu tertentu secara rutin dan kontinyu harus menemui pemilih (rakyat) untuk memperbaharui mandat. Pemilu yang *inklusif* (luas) artinya Pemilu untuk semua warga negara tanpa kecuali, baik dalam hal memilih maupun dipilih. Sedangkan Pemilu yang definitif adalah Pemilu yang berdasarkan hukum dan konstitusi yang berlaku di suatu negara yang bersangkutan, juga ajeg periodisasinya.

Bagaimanakah dengan Pemilu di Indonesia, apakah sudah memenuhi kriteria Pemilu Demokratis, berikut beberapa analisis :

- a. Pemilu di Indonesia sudah dapat dikatakan kompetitif, mengingat dalam Pemilu untuk memilih Anggota DPR, DPD dan DPRD, Parpol sebagai kendaraan politik para calon Anggota DPR dan DPRD yang dari kuantitas lebih dari 2 (dua) Parpol, kecuali Pemilu Tahun 1977 sampai dengan Pemilu Tahun 1997. Sebenarnya lebih dari 2 (dua) Parpol, yakni : 3 (tiga) peserta Pemilu namun yang 1 (satu) bukan Parpol ialah Golkar. Sedangkan untuk calon Anggota DPD adalah perseorangan dan juga kompetitif, karena masing-masing provinsi hanya 4 (empat) Anggota DPD sementara peserta calon Anggota DPD lebih dari 4 (empat) orang.
- b. Pemilu di Indonesia sudah dapat dikatakan berkala, karena para pejabat publik terutama para Anggota DPR, DPD dan DPRD secara rutin dan kontinyu melakukan *hearing* dengan para pemilih (rakyat)

di wilayah daerah pemilihan masing-masing. Sementara untuk Presiden dan Wakil Presiden serta para Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum secara rutin dan kontinyu melakukan pembaharuan mandat yang diberikan oleh rakyatnya.

- c. Pemilu yang *inklusif* (luas) di Indonesia sudah dilaksanakan terutama dalam hal dipilih, meskipun untuk dipilih bagi para pejabat publik di lingkungan TNI dan di lingkungan Polri harus melakukan persyaratan mengundurkan diri dari TNI atau Polri. Sedangkan untuk memilih, TNI atau Polri juga tidak mempunyai hak memilih seperti warga negara lainnya.
- d. Pemilu yang definitif di Indonesia telah dilaksanakan berdasarkan hukum dalam bentuk UU Pemilu²⁶, baik Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga Pemilukada²⁷. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia juga didasarkan pada konstitusi ialah UUD NRI Tahun 1945²⁸. Sementara untuk periodisasi belum terlaksana sebagaimana mestinya, karena belum ajeng periodisasi Pemilu.
- e. Pemilu Anggota DPR dan DPD sudah benar dan tepat berbarengan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, mestinya juga demikian antara Pemilu Anggota DPRD dengan Pemilukada.
- f. Pemilukada serentak Tahun 2018 sejumlah 171 (seratus tujuh puluh satu) daerah untuk memilih 17 (tujuh belas) Gubernur, 39 (tiga puluh sembilan) Walikota dan 115 (seratus lima belas) Bupati tidak sinkron dengan Pemilu Anggota DPRD, mengingat Pemilu Anggota DPRD pelaksanaannya berbarengan dengan Pemilu Anggota DPR dan Anggota DPD. Padahal Kepala Daerah dan DPRD merupakan penyelenggara urusan pemerintahan daerah.²⁹

²⁶Saat ini *UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)*.

²⁷Lihat *Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945*.

²⁸Lihat *Pasal 6A ayat (5) UUD NRI Tahun 1945*.

²⁹Lihat *UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terutama Pasal 1 Angka 2 dan Angka 3*.

Memahami beberapa pengertian Demokrasi Pancasila, maka Pemilu Indonesia sebagai implementasi Demokrasi Pancasila semestinya adalah :

- a. Orang perseorang Indonesia dalam Pemilu, baik itu pemilih, yang dipilih, penyelenggara Pemilu, para penyelenggara negara wajib berspiritual tinggi Kepada TUHAN dalam arti tidak akan korupsi, tidak akan kolusi, tidak akan nepotisme, tidak akan *money politic*, tidak akan berbuat curang serta lain-lain pelanggaran dan kejahatan mengingat Takut Kepada TUHAN.
 - b. Orang perseorang Indonesia dalam Pemilu, baik itu pemilih, yang dipilih, penyelenggara Pemilu, para penyelenggara negara mesti menjalin dan mempererat rasa kemanusiaan sebagai sesama Makhluk TUHAN, sebagai sesama Orang Indonesia, sehingga tidak akan menakut-nakuti, mengancam, menteror serta lain-lain pelanggaran dan kejahatan.
 - c. Orang perseorang Indonesia dalam Pemilu, baik itu pemilih, yang dipilih, penyelenggara Pemilu, para penyelenggara negara mesti menjaga dan mempertahankan rasa persatuan demi kepentingan nasional bukan kepentingan individu atau kepentingan kelompok/golongan, sehingga tidak ada hanya orang tertentu atau kelompok/golongan tertentu yang paling berhak melakukan penyelenggaraan negara, tidak ada bendera merah, tidak ada bendera hijau, tidak ada bendera biru, tidak ada bendera kuning, tidak ada bendera abu-abu yang hanya ada Bendera Merah Putih.
 - d. Orang perseorang Indonesia dalam Pemilu, baik itu pemilih, yang dipilih, penyelenggara Pemilu, para penyelenggara negara mesti memahami, bahwa kekuasaan tertinggi Negara Indonesia berada di tangan rakyat yang tidak langsung diselenggarakan oleh rakyat, sehingga harus dilaksanakan dengan perwakilan. Pengisian
-

perwakilan mesti dengan musyawarah bukan dengan pemilihan yang berujung pada voting, tetapi tidak konsistensi jenis voting.³⁰

- e. Orang perseorang Indonesia dalam Pemilu, baik itu pemilih, yang dipilih, penyelenggara Pemilu, para penyelenggara negara mesti memperhatikan keadilan, meskipun keadilan itu relatif, sehingga tidak ada orang perseorang tertentu mendapatkan Surat Pemanggilan Memilih dan orang perseorang tertentu tidak mendapatkan Surat Pemanggilan Memilih, tidak ada pelanggaran atau kejahatan Pemilu diproses dan tidak diproses, tidak ada peserta Pemilu ada saksi dan tidak ada saksi serta lain-lain pelanggaran dan kejahatan Pemilu diproses dan tidak diproses.

Penutup

Demikian artikel ini dibuat untuk bahan renungan, bahan bacaan dan bahan diskusi dalam menganalisis pelaksanaan demokrasi dan pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia. Tidak ada suatu karya ilmiah yang sempurna, namun kalau tidak dapat menyelesaikannya, maka tidak akan tahu ketidaksempurnaan suatu karya ilmiah itu termasuk makalah ini.

Pada akhirnya, semoga artikel ini ada manfaatnya bagi yang sudi membacanya dan ALLAH SWT selalu meridhloi kita dalam beraktivitas pada kehidupan kita di dunia dan di akhirat. Aamiin.

³⁰Jenis voting ada 4 (empat), yaitu : (1) *Absolute Majority*; (2) *Relative Majority*; (3) *Simple Majority*; (4) *Qualified Majority*.

Daftar Pustaka

Buku :

Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana. ***Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah***. Depok : Rajawali Pers, 2018.

Bambang Sunggono. ***Metodologi Penelitian Hukum***. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2001.

Dede Rosyada, *et.al.* ***Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani***. Jakarta : Prenada Media, 2003.

Deliar Noer. ***Pengantar Ke Pemikiran Politik***. Jakarta : CV. Rajawali, 1983. Cetakan 1.

Firdaus Arifin dan Fabian Rizka Kurnia. ***Penjabat Kepala Daerah***. Yogyakarta : Thafa Media, 2019.

Jimly Asshiddiqie. ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013.

Mohammad Yamin. ***Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid I***. Jakarta : Prapanca, 1959.

Utrecht. ***Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia***. Jakarta : Cetakan Ke-Empat, 1997.

Yudi Widagdo Harimurti. ***Negara Hukum Dan Demokrasi (Konsep dan Perkembangan Kontemporer)***. Malang : Setara Press, 2021.

Jurnal :

Galuh Kartiko. "Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia". ***Jurnal Konstitusi***. PKK Universitas Kanjuruhan Malang. Volume II Nomor 1. Juni, 2009.

Gotfridus Goris Seran. "Konstitusionalitas dan Desain Pemilikada Langsung Serentak Nasional". ***Jurnal Konstitusi***. Volume 16 Nomor 3, 2019.

Rubian Ariviani, Hasyim Asy' arid dan Untung Sri Hardjanto. "Analisis Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Berkatan Dengan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia". ***Diponegoro Law Journal***. Volume 5 Nomor 4, 2016.

Saeful Kholik. "Kebijakan Menteri Dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Pejabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah". **Jurnal President**. Volume 3 Nomor 1.

Disertasi :

Yudi Widagdo Harimurti. "Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD NRI Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)". **Disertasi**. Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016.

Lain-lain :

United States Information Agency. **What is Democracy ?**. Diterjemahkan dan dirancang oleh Budi Prayitno, Diedit oleh Abdullah Alamudi. Oktober, 1991.

Internet :

Agus Herta Sumarto. "Menimbang Figur Pejabat Gubernur DKI Jakarta". **DetikNews**. <https://news.detik.com/kolom/d-6301691/menimbang-figur-penjabat-gubernur-dki-jakarta>. Diakses pada Tanggal 15 November 2022.