



PILKADA SERENTAK NASIONAL BAGI PENGUATAN OTONOMI DAERAH

Prayudi*

Abstrak

Pilkada serentak nasional yang diagendakan selama perjalanan demokrasi Indonesia telah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang dan melalui berbagai tahapan agenda legislasinya. Meskipun demikian, substansi yang belum banyak dibahas dari penyelenggaraan pilkada serentak ialah terkait penguatan otonomi daerah. Artikel ini membahas tentang penyelenggaraan pilkada serentak nasional dalam upaya penguatan otonomi daerah. Melalui fungsi legislasi, Komisi II DPR RI dapat mengkaji kembali penerapan pola pilkada sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2015 agar pola pilkada menjadi pola asimetris. Di samping itu, kajian juga dapat dilakukan terhadap Pasal 25 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 yang mengatur tentang penataan posisi wakil pemerintah dan kepala daerah. Pengaturan ditujukan agar pusat dapat memberikan dukungan melalui peraturan pemerintah bagi gubernur dalam menjalankan urusan pemerintahan umum.

Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) serentak nasional tahun 2024 telah dilakukan di 545 daerah, mencakup pemilihan 37 gubernur, 93 wali kota, dan 415 bupati (“Pelantikan kepala daerah,” 2025). Kemudian, proses menuju pelantikan dengan skema keserentakan bagi kepala daerah-wakil kepala daerah terpilih, memperoleh momentumnya setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mempercepat jadwal pembacaan putusan sengketa hasil Pilkada 2024 menjadi 24–26 Februari 2025 dari yang semula Maret (“Pelantikan Serentak Selaras,” 2025).

Setelah Putusan MK No. 46/PUU-XXII/2024 berlaku maka pelantikan kepala daerah terpilih harus dilaksanakan secara serentak. Ketentuan pelantikan pilkada serentak ini dikecualikan bagi daerah yang harus melaksanakan pemungutan suara ulang atau penghitungan ulang.

Pada 20 Februari 2025, 505 kepala daerah (kemudian ada perubahan jumlahnya menjadi 481) terpilih dilantik oleh Presiden Prabowo Subianto di Jakarta (“Pelantikan 505 Kepala,” 2025). Pelantikan gubernur dan wakil gubernur ini sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU. Dalam Pasal

*) Analisis Legislatif Ahli Utama Bidang Politik, Hukum dan Keamanan pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI. Email: prayudi@dpr.go.id

164B UU tersebut juga dinyatakan bahwa presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dapat melantik bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota secara serentak. Berdasarkan hal tersebut, artikel ini akan membahas tentang pentingnya penyelenggaraan pilkada serentak nasional bagi penguatan otonomi daerah.

Peran Pemerintah Pusat dalam Otonomi Daerah

Desentralisasi menjadi kata kunci penting bagi otonomi daerah. Hal ini karena otonomi daerah bukan hanya terkait pengalihan kewenangan melalui jalan dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, tetapi juga merupakan tanggung jawab dan segala sumber daya yang menyertainya, dari tataran pusat ke level terendah pemerintahan (Chemma & Rondinelli, 2007, hlm. 1).

Setelah reformasi tahun 1998, pilkada beralih dari sistem pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Namun demikian, dalam pelaksanaannya tetap tidak luput dari masalah hingga saat ini. Pilkada langsung bukan bagian dari pemilu nasional yang diatur dalam Pasal 22 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945, melainkan melalui Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Kondisi ini memberikan fleksibilitas dalam regulasi pilkada, namun di lain pihak juga menciptakan ambiguitas hukum. Sementara itu, Putusan MK No. 55-XVII-PUU/2019, menegaskan tentang *original intent* amandemen UUD 1945 yang dikaitkan dengan 7 (tujuh) gagasan pemilu serentak karena dinilai tidak lagi relevan dengan dikotomi pilkada sebagai bagian rezim pemda atau sebaliknya rezim pemilu.

Saat ini, sesuai UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain Paragraf 4 di Pasal 376 dikatakan bahwa peran pemerintah pusat dilakukan dengan cukup signifikan melalui program orientasi terhadap para kepala daerah yang baru dilantik. Kemendagri bahkan turut disertai oleh Lemhanas memberikan pendidikan dan pelatihan (diklat) pada kepala daerah terpilih. Legalitas pelantikan serentak ini tertuang dalam Perpres No. 13 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah yang diterbitkan pada 11 Februari 2025 (“Pemerintah: Retret Sesuai,” 2025). Meskipun dilakukan oleh pusat, diklat orientasi ini dijanjikan bukan bersifat searah, tetapi justru diarahkan menjadi forum dialog.

Upaya pusat dalam menata pemerintah daerah di Pilkada serentak nasional ini juga tidak lepas dari perkembangan penentuan waktu pemungutan suara serentak setelah Putusan MK No. 12/PUU-XXII-2024 pada November 2024 (“Pemerintah Patuh Pada,” 2024). Pilkada selama ini masih belum menemukan keseimbangan menjalankan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan posisinya sebagai kepala daerah (*dual role*) terhadap pelaksanaan urusan umum pemerintahan sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014. Dengan sistem prefektur terintegrasi, peran empiris gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak berjalan efektif. Pihak bupati/wali kota cenderung tidak patuh terhadap gubernur, apalagi kalau sampai berbeda partai politik dan berbeda konstituen (DPD RI, 2024).

Dengan demikian, penting adanya dukungan penguatan peran sebagai kepala wilayah bagi gubernur dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum. Dalam perannya Gubernur dituntut untuk memimpin Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompinda) sesuai wilayah kerjanya. Forkompinda memiliki keanggotaan lintas sektor, yang meliputi pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian daerah, pimpinan kejaksaan dan satuan teritorial TNI di daerah. Meskipun bupati/walikota juga memimpin Forkompinda sesuai tingkatannya dan bahkan melibatkan camat serta Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) setempat sesuai asas pembantuan (*medebewind*). Namun, posisi gubernur sebagai wakil pusat di daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, belum memiliki perangkat hukum pelaksana dan sumber daya pendukung yang memadai.

Dibandingkan urusan pemerintahan umum, melalui UU No. 23 Tahun 2014, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah secara normatif sudah diperkuat melalui penggunaan sistem pengawasan preventif dan represif melalui peraturan daerah (*perda*) kabupaten/kota dan gubernur selaku kepala daerah provinsi akan diawasi oleh Mendagri (Pasal 236-Pasal 242) (Wasistiono, et.al, 2017, hlm. 43-44). Dengan demikian, penanganan Pilkada 2024 dengan upaya memperkuat otonomi daerah, memperoleh momentumnya ketika saat ini Pemerintah dan DPR sedang berhadapan dengan peluang revisi UU Pilkada dan UU Pemda yang momentumnya diawali melalui prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI bersama Pemerintah di tahun 2025.

Pilkada Serentak dan Gagasan Asimetris

Upaya membangun awal mula pilkada serentak dimulai dari proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU). RUU Pilkada merupakan paket revisi dan pembagian dari UU No. 32 Tahun 2004, sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan dilakukan bersama DPR periode 2009-2014. Pada awal 2010, saat pembahasan RUU, pemerintah dan DPR RI menyepakati untuk membaginya menjadi tiga undang-undang, yaitu UU Pemda, UU Desa, dan UU Pilkada. Pembagian itu merupakan usaha memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004. Saat itu, pembagian dilakukan untuk menghindari tumpang tindih pengaturan. Sedangkan hal yang diperbaiki adalah mengenai konsep kebijakan desentralisasi, ketidakjelasan pengaturan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dengan warga pada umumnya dan masyarakat madani pada khususnya (Kamarulzaman, 2016, hlm. 32-33).

Kemudian, Indonesia memiliki beberapa kali pengalaman pilkada secara serentak, meskipun awalnya belum penuh nasional, yaitu di 2015 diikuti 271 daerah, 2017 diikuti 101 daerah, 2018 diikuti 171 daerah dan 2020 diikuti 270 daerah. Dalam perkembangannya, sejak pengangkatan 101 Penjabat (Pj) kepala daerah dari ASN oleh pemerintah pada 2022, sebenarnya jadwal pilkada serentak nasional telah dimulai. Penandanya adalah ditiadakannya pilkada bergelombang 2022 dan 2023 (Djohan, 2023).

Di tengah Pilkada serentak nasional 2024, tercatat hingga akhir Juli 2024, pernah ada 30 pejabat (Pj) kepala daerah yang mengajukan pengunduran diri karena saat itu akan maju mengikuti pencalonan pilkada. Hal ini karena Mendagri, Tito Karnavian, sempat mengingatkan pejabat setempat yang berniat maju pilkada agar segera mengajukan pengunduran diri. Jika tidak, maka pejabat bersangkutan akan diberhentikan (“30 Pejabat Kepala,” 2024). Pengunduran diri beberapa Pj yang berminat maju pilkada telah menunjukkan bahwa pilkada masih menjadi instrumen yang kuat dalam menjaga otonomi daerah.

Semangat otonomi daerah diharapkan tidak hanya terjadi di kalangan elite dan partai-partai politik, tetapi juga yang terpenting adalah masyarakat itu sendiri untuk menjaga kreativitas dan partisipasinya. Mengingat Indonesia sebagai negara kepulauan dengan keragaman masyarakat, kewilayahan dan sumber daya yang dikandungnya, maka masyarakat lokal diharapkan menggerakkan dan sekaligus menjaga otonomi daerah. Dalam konteks keragaman masyarakat dan kondisi kewilayahan tersebut, maka menjadi relevan bagi kemungkinan diterapkannya pilkada asimetris. Wakil Ketua Badan Legislasi (Baleg) DPR RI, Ahmad Doli Kunia, antara lain, mengungkapkan adanya usulan agar pilkada dilaksanakan asimetris (“DPR Pertimbangkan Pilkada,” 2025).

Pola pilkada asimetris yang diusulkan ini berangkat dari dua indikator yaitu: kematangan demokrasi dan indikator kemampuan finansial (Azzahro *et al.*, 2023, hlm. 226–228). Pemetaan temuan lapangan sehubungan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) juga menunjukkan keragaman antar daerah yang diukur dari tingkat harapan hidup, pendapatan dan pendidikan (Dewi & Azis, 2016, hlm. 48–49). Pertimbangan indikator pola pilkada asimetris ini juga menjadi relevan di tengah tuntutan agar penggunaan sumber daya baik di pusat dan daerah harus semakin dijalankan seefektif dan seefisien mungkin.

Penutup

Pilkada serentak 2024 bukan saja berguna dalam memperkuat kendali pusat terhadap program-program pembangunan daerah, tetapi juga bagi upaya menjaga semangat otonomi daerah. Direkomendasikan bagi Komisi II DPR RI melalui fungsi legislasinya agar pilkada serentak mempertimbangkan pola pilkada asimetris. Hal ini dapat dimulai dari mengkaji kembali Pasal 1 angka 1 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 Menjadi Undang-Undang. Di samping itu, perlu kajian terhadap Pasal 25 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa pemerintah pusat wajib memberikan dukungan terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintahan umum. Dukungan ini melalui penerbitan peraturan pemerintah yang batasan waktunya paling lambat 5 (lima tahun) setelah disahkan menjadi UU pemda perubahannya. Sedangkan bupati dan walikota dalam menjalankan perannya terkait urusan pemerintahan umum adalah bukan sebagai wakil pemerintah pusat dan sepenuhnya sebagai kepala daerah.

Referensi

- 30 Pejabat kepala daerah mengundurkan diri. (2024, Juli 27). *Kompas*, 2.
- Azzahro, U. Z., Oktavia, E. M., Zahra, S., Fahrizi, I. A., & Fuadi, A. B. (2023). Pola pemilihan kepala daerah asimetris: Studi evaluatif pemerintahan daerah. *Negara Hukum*, 14(2), 215–232.
<https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/3978/pdf?csrt=2252363795473178187>
- Chemma, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Brooking Institutions Press.
- Dewi, K. H., & Azis, N. L. L. (2016), *Gagasan pemilihan umum kepala daerah asimetris: Menuju tata kelola pemerintahan daerah, akuntabel dan berkelanjutan*. Calpulis dan LIPI.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia [DPD RI]. (2024, Juli 12). *Point-point penting perubahan kelima atas UU Pemda No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. DPD RI.
- Djohan, D. (2023, Maret 31). Beban otonomi daerah. *Kompas*, 6.
- DPR pertimbangkan pilkada asimetris. (2025, Februari 7). *Media Indonesia*, 3.
- Kamarulzaman, R. (2016), *Perjalanan panjang pilkada serentak*. Expose.
- Pelantikan kepala daerah terpilih tunggu pemerintah. (2025, Januari 10). *Kompas*, 1.
- Pelantikan serentak selaras dengan efisiensi. (2025, Februari 7). *Kompas*, 2.
- Pelantikan 505 kepala daerah diikuti retreat. (2025, Februari 10). *Kompas*, 1.
- Pemerintah patuh pada putusan MK. (2024, Maret 6). *Kompas*, 2.
- Pemerintah: Retret sesuai UU Pemda. (2025, Februari 15). *Kompas*, 2.
- Perdana, A. (2024, Desember 31). Evaluasi pilkada langsung. *Kompas*, 6.
- Wasistiono, Sadu, Polyando, Petrus (2017), *Politik Desentralisasi Di Indonesia (edisi yang diperluas)*, IPDN Press.