
Signifikansi Keserentakan Pilkada Tetap di tahun 2024

Seri Policy Brief Populi Center, No.1. 5 Februari 2021

Usep Saepul Ahyar

Direktur Program, Populi Center

usep@populicenter.org

Pengantar

Pembahasan revisi Undang-Undang Pemilihan Umum (UU Pemilu) telah menjadi salah satu di antara 37 RUU (Rancangan Undang-Undang) lain yang diusulkan menjadi program legislasi nasional (Prolegnas) Prioritas di tahun 2021. Revisi UU pemilu kali ini merupakan inisiatif dari DPR RI yang tentu saja membutuhkan persetujuan fraksi-fraksi di DPR terlebih dahulu sebelum mendapatkan persetujuan dari pemerintah. Posisi Prolegnas tersebut telah disepakati di tingkat pertama (Baleg) DPR RI, yang selanjutnya akan dibawa ke tingkat berikutnya. Namun seperti banyak diberitakan dalam media massa, belakangan sebagian partai politik yang semula merupakan pendukung revisi UU Pemilu telah menarik kembali dukungannya. Tarik menarik ini tentu tidak dapat dihindari, karena pada setiap pembuatan undang-undang pasti sarat muatan politik yang melatarinya.

Masalah

Salah satu pembahasan penting dalam usulan revisi tersebut adalah mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada), apakah akan digelar pada 2022 dan 2023 atau serentak di tahun yang sama dengan pemilihan legislatif (Pileg) dan presiden (Pilpres) 2024 cukup beralasan kalau timbul kekhawatiran bahwa upaya revisi-revisi tadi tidak dapat dilakukan secara saksama melainkan secara terburu-buru karena keterbatasan waktu. Jika mengikuti desain UU Pemilu tersebut, seluruh Pilkada, baik yang diselenggarakan pada 2020, 2018, dan 2017 akan dilaksanakan pada pemilu gabungan/serentak pada tahun yang sama, yaitu tahun 2024. Setelah itu semuanya dilakukan sesuai siklus pemilu 5 (lima) tahunan. Artinya, dalam setiap periode lima tahun hanya akan ada satu kali atau satu tahun yang digunakan untuk

menyelenggarakan aktivitas pemungutan suara oleh warga (Pilpres, Pilkada, Pileg).

Di sisi lain, keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.14/PUU-XI/2013 (dibacakan 23 Januari 2014) memberikan definisi lain tentang keserentakan Pemilu yang juga konstitusional. Dalam amar keputusan tersebut, Pemilu serentak dapat pula dipisahkan menjadi dua, yakni Pemilu serentak nasional untuk memilih presiden, anggota-anggota DPR pusat, dan DPD,

“ .. Dua jenis/bentuk Pemilu serentak ini tidak harus diselenggarakan pada hari dan bulan yang sama, melainkan bisa dilakukan pada bulan yang berbeda tapi harus tetap pada tahun yang sama”.

dan Pemilu serentak daerah/lokal untuk memilih anggota-anggota DPRD dan kepala daerah. Dua jenis/bentuk Pemilu serentak ini tidak harus diselenggarakan pada hari dan bulan yang sama, melainkan bisa dilakukan pada bulan yang berbeda tapi harus tetap pada tahun yang sama.

Usulan Revisi

Dalam rancangan revisi Undang-Undang (RUU) Pemilu tgl 26 November 2020 terdapat usulan revisi pelaksanaan Pilkada yang dalam UU Pemilu 2016 dijadwalkan pada 2024. Pasal 731 ayat (2) RUU tersebut mencantumkan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2017 dilaksanakan pada tahun 2022. Selanjutnya pada ayat (3) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali Kota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2018 dilaksanakan pada tahun 2023.

Pada Pasal 734 ayat 1 RUU Pemilu tersebut juga dijelaskan mengenai keserentakan Pemilu Daerah pertama diselenggarakan pada tahun 2027, dan untuk selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Selanjutnya Pasal 735 ayat (2) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada bulan Desember tahun 2020 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 731 ayat (1) berakhir masa jabatannya pada tahun 2025.

Analisa

Salah satu argumen dari usulan revisi di atas adalah tentang kekhawatiran akan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan di ratusan daerah yang harus dipimpin oleh Penjabat (pj) atau *caretaker* apabila Pilkada digelar 2024. Jika tidak ada Pilkada pada 2022 dan 2023, akan terdapat sekitar 271 daerah yang akan berakhir masa jabatannya dan akan diisi oleh Penjabat (pj) tersebut selama 1-2 tahun.

Namun jika kita mengacu kepada Permendagri No 1 tahun 2018 tentang perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, kekhawatiran tersebut tidaklah beralasan. Sebab dalam Permendagri No. 1/2018 ditegaskan bahwa Kepemimpinan Penjabat (Pj) kepala daerah tetap masih dapat

menjalankan tugas seperti kepala daerah definitif hasil Pilkada langsung, seperti dapat menandatangani peraturan daerah dan melakukan pembahasan peraturan daerah, termasuk melakukan rotasi dan pengisian jabatan di pemerintah daerah yang dipimpinnya. Dengan demikian, dalam hal kewenangan dan tugas serta fungsinya, seorang Penjabat kepala daerah yang ditunjuk untuk memimpin pemerintahan daerah setelah pemimpin yang dihasilkan melalui Pilkada 2017 dan 2018 habis masa jabatannya, itu tidak berbeda dengan kepala daerah yang digantikannya”.

Persoalan mendasar yang boleh jadi dihadapi oleh para Penjabat di atas, dengan demikian, bukan soal fungsi dan kewenangan melainkan soal legitimasi politik karena mereka tidak dipilih oleh rakyat melainkan para pegawai negeri sipil (PNS) yang diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah. Tapi persoalan ini pun bukan tanpa jalan keluar. Ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh pemerintah supaya pejabat yang diangkat untuk menggantikan para kepala daerah yang telah habis masa jabatannya itu dapat diterima oleh masyarakatnya masing-masing. Pertama, proses pemilihan dan pengangkatannya dilakukan secara transparan dan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan seperti perwakilan kelompok warga sampai lembaga-lembaga masyarakat sipil. Dengan cara ini meskipun ditunjuk oleh pemerintah tapi Penjabat tersebut telah melalui proses konsultasi publik; Kedua, sebelum diangkat menjadi Penjabat semua calon diberi bekal pendidikan tentang pemerintahan daerah sehingga masyarakat bisa menilai bahwa yang diangkat sebagai Penjabat di wilayahnya adalah orang yang memang memiliki kapabilitas dalam menjalankan roda pemerintahan dengan baik.

Alternatif lainnya adalah memperpanjang masa jabatan para kepala daerah hasil pemilihan daerah tahun 2017 dan 2018. Ini akan menjawab kecurigaan politis bahwa penunjukkan para Penjabat akan dijadikan persiapan untuk mendukung kemenangan partai penguasa dalam Pemilu Serentak 2024. Salah satu kelemahan dari solusi alternatif ini adalah asas keadilan dan kemaslahatan publik. Dalam hal keadilan jalan keluar seperti ini akan dianggap memberi keistimewaan kepada para kepala daerah hasil Pilkada 2017 dan 2018. Sementara dalam hal kemaslahatan publik, dapat dipersoalkan kalau kepala daerah di suatu daerah selama lima tahun berperforma buruk dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Apakah seorang kepala daerah hanya akan ditempatkan pada domain politik kekuasaan semata ataukah ia juga harus ditempatkan di dalam domain kemaslahatan bagi kehidupan publik yang dilayaninya?

Penolakan terhadap usulan revisi Undang-Undang Pemilu pertama-tama dilandasi argumen bahwa dalam berbangsa dan bernegara kita membutuhkan penciptaan tradisi tertib hukum dan perundang-undangan. Tradisi ini akan membuktikan apakah sebagai sebuah bangsa modern kita bisa memiliki dan mempertahankan serta patuh kepada komitmen yang sudah disepakati bersama untuk mengatur kehidupan kolektif kita dalam bernegara. Undang-Undang dibuat sebagai wujud komitmen kita untuk memelihara kehidupan kolektif tersebut, sehingga proses perubahan atau revisinya tidak seharusnya dilakukan hanya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan politik belaka.

Apalagi faktanya adalah bahwa Undang-Undang Pemilu yang sekarang berlaku dan disyahkan tahun 2016 yang lalu itu belum pernah dilaksanakan dan diuji secara menyeluruh. Tertib perundang-undangan ini dibutuhkan untuk menjamin kepastian dan stabilitas demokrasi. Pertimbangan lain mengapa usulan revisi Undang-Undang Pemilu kali ini harus ditolak adalah karena berangkat dari pengalaman proses-proses revisi Undang-Undang lain yang pernah dilakukan, selalu terdapat kemungkinan bahwa revisi tersebut akan meluas kepada hal-hal lain seperti perubahan angka *parliamentary threshold*, *presidential threshold*, sistem pemilu, perhitungan sisa suara, dan lain sebagainya. Meskipun kami memandang bahwa masalah-masalah tersebut memang masih pantas untuk dievaluasi, namun dalam konteks adanya usulan penyelenggaraan “normalisasi pilkada” pada 2022 dan 2023 di atas, meluasnya masalah-masalah yang direvisi tersebut akan membutuhkan waktu pembahasan

“ ..cukup beralasan kalau timbul kekhawatiran bahwa upaya revisi-revisi tadi tidak dapat dilakukan secara saksama melainkan secara terburu-buru karena keterbatasan waktu”.

yang lebih lama. Padahal di sisi lain, harus diadakan Pilkada 2022 dan 2023 sehingga, dengan demikian, cukup beralasan kalau timbul kekhawatiran bahwa upaya revisi-revisi tadi tidak dapat dilakukan secara saksama melainkan secara terburu-buru karena keterbatasan waktu.

Argumentasi yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa para pegawai negeri sipil yang akan diangkat menjadi Penjabat kepala daerah bisa diasumsikan memiliki kapasitas dan kapabilitas yang lebih baik daripada rata-rata kepala daerah hasil Pilkada. Mereka adalah orang-orang yang sudah cukup lama bekerja dalam pemerintahan sehingga tidak akan mengalami kesulitan besar dalam menjalankan tanggung jawab roda pemerintahan yang diembannya. Argumen ini akan semakin kuat apabila sebelum diangkat mereka juga diharuskan menjalani pendidikan khusus seperti telah diterangkan di atas.

Ada satu alasan spesifik yang menjadikan “normalisasi pilkada” di tahun 2022 dan 2023 tidak seharusnya dipertimbangkan. Itu adalah peristiwa atau kejadian khusus yang tidak pernah diasumsikan ada sebelumnya, yakni berlangsungnya pandemi akibat Virus Covid-19. Akibat tidak kunjung meredanya pandemi Covid-19 ini, pemerintah secara keseluruhan, baik di pusat maupun di daerah, seharusnya dapat lebih fokus pada upaya-upaya penanggulannya. Paling tidak ada dua hal krusial yang dibutuhkan untuk melakukan hal tersebut: Pertama, pemerintahan harus solid pada seluruh tingkatan untuk bisa memastikan bahwa kebijakan yang menyangkut penanggulangan pandemi dapat dijalankan sebaik-baiknya. Dalam konteks ini, para Penjabat yang diangkat untuk menggantikan para kepala daerah lebih memudahkan terciptanya soliditas pemerintahan karena selain mereka merupakan PNS yang harus patuh kepada atasan, mereka juga relatif tidak memiliki kepentingan elektoral; Kedua, anggaran pembiayaan oleh negara harus banyak dialokasikan pada prioritas-prioritas penanggulangan pandemi. Dengan demikian, penyelenggaraan Pilkada pada 2022 dan 2023 pasti akan memperberat beban pengeluaran pemerintahan (pusat dan daerah), dan potensial mengurangi konsentrasi pemerintah pada persoalan pandemi tersebut.

Rekomendasi

1. Saat ini, revisi UU Pemilu belum mendesak untuk dilakukan. Sebaiknya patuhi Undang-Undang yang telah ada sebagai kesepakatan bersama sampai dijalankan

dan secara otomatis teruji, terevaluasi oleh pelaksanaannya. Dengan demikian, pada saatnya revisi UU pemilu dilakukan nanti, revisi tersebut harus dilakukan secara menyeluruh dan berbasis pada riset dan evaluasi pemilu yang objektif, transparan dan akuntabel, sehingga didapatkan UU Pemilu yang relatif permanen.

2. Mengantisipasi kerumitan teknis yang pernah terjadi pada Pemilu 2019, penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu) perlu lebih awal memperbaiki manajemen Pemilu sebagaimana masukan dari evaluasi pemilu serentak 2019 tersebut.
3. Pemerintah harus segera meyakinkan berbagai pihak tentang Pejabat (Pj) kepala daerah yang mampu menjamin efektivitas pemerintahan. Jika diperlukan pemerintah perlu segera menyiapkan payung hukum yang mendukung hal tersebut.
4. Lakukan proses pemilihan calon-calon Pejabat secara terbuka dan melibatkan berbagai pihak termasuk kalangan masyarakat sipil, sehingga penempatan seorang pegawai sipil menjadi seorang Pejabat di suatu daerah tidak menimbulkan kekhawatiran publik dan menjadi bahan pergunjungan politik yang tidak perlu.
5. Selenggarakan program pendidikan untuk para calon Pejabat Kepala Daerah yang akan diangkat agar dapat dipastikan bahwa mereka memiliki kapasitas dan kapabilitas yang memadai untuk mengelola pemerintahan daerah di tempatnya ditugaskan.
6. Keberadaan Pejabat kepala daerah ini, sebaiknya dimanfaatkan pemerintah dalam rangka efektivitas penanganan Covid-19 yang tidak kunjung berakhir. Adanya pejabat sementara yang ditunjuk oleh pusat bisa jadi sebagai salah satu cara untuk menanggulangi Covid-19 secara lebih efektif.

Populi Center adalah lembaga nirlaba untuk pengkajian opini publik dan kebijakan publik yang berkedudukan di Jakarta di bawah badan hukum Yayasan Populi Indonesia

Populi Center | Telp. (021) 22123150 | info@populicenter.org
Jl. Letjen S Parman Kav 5-6 Kompleks Mandiri Blok O No. 12 Slipi, Jakarta Barat 11480