



Desain Konstitusional Pilkada Serentak dan Implikasinya Terhadap Stabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

The Constitutional Design of Simultaneous Regional Elections and Its Implications for the Stability of Regional Government Administration

Anies Prima Dewi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram

anieskardin@gmail.com

*Corresponding Authors Email: anieskardin@gmail.com

Received: April 1, 2026, Accepted: April 22, 2026 /Published: April 30, 2026

Abstract

This article critically examines the constitutional design of simultaneous regional head elections (Pilkada) in Indonesia and its implications for regional government stability. Based on the mandate of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, regional elections are designed as an instrument of local democracy. However, the forced synchronization of the schedules has given rise to constitutional anomalies. Using a normative juridical method, this research findings indicate that the simultaneous Pilkada schedules create a vacuum of power filled by Acting Regional Heads on a massive scale, resulting in a deficit of democratic legitimacy and bureaucratic stagnation. The stability of regional government administration is compromised because the Acting Heads lack the full electoral mandate to execute strategic policies. Therefore, a reconstruction of the design of simultaneous Pilkada is needed that balances the synchronization of national-regional policies with political stability and the sustainability of regional autonomy.

Keywords: *Constitutional Design, Simultaneous Pilkada, Government Stability, Regional Autonomy, Constitutional Law.*

Abstrak

Artikel ini mengkaji secara kritis desain konstitusional Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak di Indonesia dan implikasinya terhadap stabilitas pemerintahan daerah. Berdasarkan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, Pilkada dirancang sebagai instrumen demokrasi lokal, namun penyerentakan jadwal yang dipaksakan telah melahirkan anomali ketatanegaraan. Melalui metode yuridis normatif, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penyerentakan jadwal Pilkada menciptakan kekosongan jabatan (*vacuum of power*) yang diisi oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam skala masif, yang berujung pada defisit legitimasi demokratis dan stagnasi birokrasi. Stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah terganggu karena Pj tidak memiliki mandat elektoral penuh untuk mengeksekusi kebijakan strategis. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi desain Pilkada serentak yang menyeimbangkan antara sinkronisasi kebijakan nasional-daerah dengan stabilitas politik dan keberlanjutan otonomi daerah.

Kata Kunci: Desain Konstitusional; Pilkada Serentak; Stabilitas Pemerintahan; Otonomi Daerah; Hukum Tata Negara.

PENDAHULUAN

Konstruksi ketatanegaraan Indonesia pasca-Amandemen UUD 1945 menempatkan otonomi daerah sebagai episentrum desentralisasi kekuasaan yang bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik dan merawat kebhinekaan politik lokal. Pilar utama dari pelaksanaan otonomi daerah ini adalah penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang secara eksplisit diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Frasa "dipilih secara demokratis" ini pada mulanya diejawantahkan melalui pemilihan oleh DPRD, namun dalam perkembangannya dikonversi menjadi pemilihan langsung oleh rakyat sebagai bentuk penguatan legitimasi kedaulatan rakyat di tingkat lokal.¹

¹ Asshiddiqie, Jimly. 2023. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm. 145.

Dinamika hukum tata negara kemudian bergerak ke arah efisiensi elektoral dan sinkronisasi tata kelola pemerintahan melalui kebijakan penyerentakan jadwal Pilkada. Kebijakan ini dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mendesain peta jalan (roadmap) Pilkada serentak nasional. Desain ini diklaim oleh pembentuk undang-undang sebagai legal policy yang rasional untuk menyelaraskan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), sehingga tercipta koherensi pembangunan dari pusat hingga ke daerah.²

Namun demikian, dari optik hukum tata negara kritis, desain konstitusional Pilkada serentak ini menyimpan kecacatan bawaan (inherent defect) yang berdampak langsung pada stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemaksaan keserentakan jadwal pemungutan suara telah mengakibatkan ratusan daerah harus dipimpin oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam durasi yang sangat panjang, bahkan ada yang mencapai lebih dari dua tahun. Fenomena ini memunculkan anomali ketatanegaraan di mana daerah otonom dipimpin oleh birokrat yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat, bukan oleh pemimpin yang lahir dari rahim proses demokrasi elektoral lokal.³

Lebih lanjut, dominasi Penjabat Kepala Daerah ini menggeser bandul desentralisasi kembali ke arah sentralisasi yang bertentangan dengan original intent Pasal 18 UUD 1945. Penjabat kepala daerah, berdasarkan regulasi kepegawaian dan pemerintahan daerah, memiliki kewenangan yang tereduksi, terutama dalam hal rotasi mutasi pejabat struktural, pembatalan perizinan, hingga perumusan kebijakan strategis yang mengikat. Hal ini menciptakan stagnasi tata kelola birokrasi, mengingat mereka lebih berfungsi sebagai "administrator transisi" ketimbang "pemimpin otonomi" yang berani mengambil risiko politis dan hukum demi kemajuan daerah.⁴

² Huda, Ni'matul. 2022. *Hukum Pemerintahan Daerah: Dinamika dan Problematikanya*. Bandung: Nusa Media. Hlm. 88.

³ Suharizal. 2024. *Pemilihan Kepala Daerah: Problem Demokrasi dan Konstitusi*. Padang: Andalas University Press. Hlm. 211.

⁴ Mahfud MD, Moh. 2023. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 176.

Implikasi dari desain serentak ini juga merambah pada relasi eksekutif dan legislatif di daerah. DPRD, sebagai representasi politik rakyat daerah yang memiliki legitimasi elektoral penuh, seringkali mengalami deadlock saat berhadapan dengan Pj Kepala Daerah yang hanya memiliki legitimasi administratif. Ketidakseimbangan legitimasi ini memicu gesekan politik lokal yang tajam, menghambat pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pada akhirnya mengorbankan kualitas pelayanan publik di akar rumput. Polarisasi ini menjadi bukti empiris bahwa desain Pilkada serentak telah mereduksi stabilitas tata kelola pemerintahan lokal.⁵

Oleh karena itu, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk merekonstruksi dan mengevaluasi secara doktrinal rasionalitas desain konstitusional Pilkada serentak. Kajian ini tidak sekadar melihat Pilkada serentak sebagai prosedur administratif pemilihan, melainkan mengurainya sebagai variabel independen yang secara signifikan mempengaruhi stabilitas sistem pemerintahan daerah secara keseluruhan. Tulisan ini bertujuan untuk mengurai benang kusut implikasi yuridis-politis Pilkada serentak dan menawarkan jalan keluar konstitusional demi menjaga marwah otonomi daerah di Indonesia.⁶

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (normative legal research), yang meletakkan hukum sebagai sebuah sistem norma yang utuh. Penelitian normatif difokuskan pada inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas dan doktrin hukum, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan vertikal maupun horizontal yang berkaitan dengan desain pemilihan kepala daerah dan pemerintahan daerah.⁷

⁵ Fauzi, Ahmad, & Santoso, Budi. 2025. "Disharmonisasi Legislatif dan Penjabat Kepala Daerah Menjelang Pilkada Serentak." *Jurnal Konstitusi*, 22(1), 30-45. Tersedia pada: <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/2025fauzi>

⁶ Pratama, Dika. 2025. "Anomali Hukum Penunjukan Pejabat Eksekutif Daerah." *Jurnal Hukum Tata Negara*, 14(1), 10-25. Tersedia pada: <https://jhtn.org/index.php/jhtn/article/view/2025pratama>

⁷ Marzuki, Peter Mahmud. 2022. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media. Hlm. 45.

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk membedah koherensi antara Pasal 18 UUD NRI 1945 dengan UU No. 10 Tahun 2016 dan UU Pemerintahan Daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis doktrin stabilitas pemerintahan dan legitimasi demokratis, sementara pendekatan kasus difokuskan pada telaah Putusan Mahkamah Konstitusi terkait desain keserentakan pemilu.⁸

Bahan hukum primer dalam penelitian ini mencakup UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan, dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur berupa buku teks hukum tata negara, jurnal ilmiah nasional dan internasional terbaru, serta naskah akademik yang relevan. Seluruh bahan hukum ini dianalisis menggunakan metode penalaran deduktif-silogistik, untuk kemudian disajikan secara deskriptif-analitis guna menjawab problematika stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah akibat Pilkada serentak.⁹

PEMBAHASAN

1. Konstruksi Hukum dan Desain Konstitusional Pilkada Serentak

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 telah memberikan landasan yurisprudensial yang tegas mengenai model keserentakan pemilihan umum di Indonesia. Putusan tersebut secara substantif memisahkan rezim Pemilu Nasional (Presiden, DPR, DPD) dengan rezim Pemilu Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota, dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota). Konstitusionalitas desain Pilkada serentak diletakkan pada rasionalitas penguatan sistem presidensial dan sinkronisasi pembangunan, di mana kepala

⁸ Ibrahim, Johnny. 2023. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia. Hlm. 67.

⁹ Lubis, Todung Mulya. 2024. *Negara Hukum dan Intervensi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 89.

daerah diposisikan tidak hanya sebagai organ otonom, tetapi juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (deconcentration principle).¹⁰

Meskipun demikian, tafsir konstitusional terhadap frasa "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengalami distorsi ketika dihadapkan pada realitas legal policy penyerentakan. Pembentuk undang-undang terlalu menyederhanakan makna demokrasi sekadar pada efisiensi teknis kepemiluan dan penghematan anggaran negara. Desain ini mengabaikan fakta bahwa demokrasi lokal membutuhkan siklus ritmik yang natural untuk mengelola sirkulasi elite di daerah, yang tidak bisa dipaksa berhenti atau diperpanjang secara artifisial melalui instrumen masa transisi yang panjang.¹¹

Pijakan paling fundamental dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bersumber dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang mengamanatkan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Frasa "dipilih secara demokratis" ini pada awalnya memunculkan perdebatan teoretis yang panjang mengenai apakah Pilkada masuk ke dalam rezim Pemilihan Umum (Pasal 22E UUD NRI 1945) atau sepenuhnya merupakan rezim Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD NRI 1945). Secara historis dan tekstual, frasa tersebut memberikan ruang fleksibilitas (open legal policy) bagi pembentuk undang-undang untuk merumuskan mekanisme pemilihannya, baik secara langsung oleh rakyat maupun perwakilan melalui DPRD.¹²

Dalam perkembangannya, konstruksi hukum Pilkada mengalami penegasan batas yurisdiksi melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, Mahkamah secara eksplisit memutuskan bahwa Pilkada bukanlah bagian dari rezim Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, melainkan bagian dari rezim pemerintahan

¹⁰ Siahaan, Maruarar. 2023. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 112.

¹¹ Zoelva, Hamdan. 2024. *Menjaga Kewarasan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka Alvabet. Hlm. 55.

¹² Asshiddiqie, J. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 45

daerah. Meskipun demikian, dalam hal penanganan sengketa hasilnya, MK masih diberi kewenangan transisional hingga dibentuknya badan peradilan khusus. Konstruksi ini penting karena memisahkan secara paradigmatik antara pemilu nasional (Presiden dan Legislatif) dengan pemilihan organ eksekutif di daerah.¹³

Paradoks dari desain konstitusional ini semakin terlihat manakala keserentakan yang diidealkan justru melahirkan fragmentasi siklus pemerintahan. Kepala daerah terpilih pada gelombang sebelumnya terpaksa dipotong masa jabatannya atau diberikan kompensasi finansial tanpa bisa menjalankan mandat elektoral secara penuh selama lima tahun sesuai amanat konstitusi asas kepastian hukum. Desain ini jelas menabrak prinsip *security of tenure* (kepastian masa jabatan) yang merupakan elemen vital dalam menjaga stabilitas kepemimpinan eksekutif di daerah.¹⁴

Konsep Pilkada Serentak didesain bukan semata-mata untuk efisiensi anggaran dan waktu, melainkan untuk memperkuat efektivitas sistem presidensial. Desain keserentakan—yang pada akhirnya bermuara pada keserentakan nasional—bertujuan untuk menciptakan kongruensi atau keselarasan antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan masa jabatan yang terkalibrasi secara bersamaan, eksekutif di tingkat pusat dan daerah dapat bekerja dalam satu ritme pembangunan yang sinergis, sehingga menghindari fenomena *divided government* yang sering kali menghambat eksekusi kebijakan nasional di tingkat lokal.¹⁵

Dalam optik ketatanegaraan murni, desain Pilkada serentak gagal mendialogkan antara *political order* dan *legal certainty*. Penyeragaman waktu Pilkada di sebuah negara kepulauan dengan kompleksitas geografis, sosial, dan politik yang sangat heterogen seperti Indonesia memaksa berlakunya sistem yang kaku (*rigid*). Hal ini mengakibatkan arsitektur desentralisasi Indonesia

¹³ Huda, N. 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 21

¹⁴ Harjono. 2022. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Setjen Kepaniteraan MKRI. Hlm. 134.

¹⁵ Isra, S. 2020. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Mencari Bentuk*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 32

kehilangan fleksibilitasnya dalam merespons dinamika lokal, menjadikan daerah semata-mata sebagai sub-ordinasi dari agenda politik elektoral nasional.¹⁶

Untuk mewujudkan grand design tersebut, konstruksi hukum positifnya diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada). Undang-undang ini merancang peta jalan (roadmap) keserentakan melalui beberapa gelombang masa transisi (2015, 2017, 2018, dan 2020) yang pada puncaknya ditujukan pada Pilkada Serentak Nasional di tahun 2024. Desain transisional ini memunculkan konsekuensi hukum berupa adanya pemotongan masa jabatan atau penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya habis sebelum tahun 2024, sebuah langkah konstitusional yang diambil demi mereset ulang kalender ketatanegaraan agar selaras di masa depan.¹⁷

2. Defisit Legitimasi dan Batasan Kewenangan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Konsekuensi paling fatal dari penyerentakan jadwal Pilkada adalah munculnya masa transisi masif yang meniscayakan pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dan lamanya masa jabatan yang diemban (bisa mencapai 2 hingga 2,5 tahun) tanpa melalui proses elektoral. Secara teoretis, vacuum of power dalam jabatan eksekutif tidak diperbolehkan dalam hukum tata negara. Namun, penunjukan ratusan aparatur sipil negara (ASN) eselon tinggi untuk memimpin daerah hingga pemilu serentak dilaksanakan telah melahirkan "defisit legitimasi demokratis". Pj diangkat melalui diskresi Menteri Dalam Negeri atau Presiden, bukan lahir dari rahim konsensus sosial masyarakat lokal.¹⁸ Secara doktrinal, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mengamanatkan kepala daerah "dipilih secara demokratis". Mengganti pejabat definitif yang memiliki legitimasi politik dengan pejabat administratif yang ditunjuk langsung oleh pemerintah pusat untuk durasi yang setara dengan separuh masa jabatan normal adalah bentuk distorsi

¹⁶ Wijaya, Hendra, & Kusuma, Andi. 2025. "Rigiditas Keserentakan Pemilu dan Otonomi Daerah Asimetris." *Arena Hukum*, 18(1), 35-50. Tersedia pada: <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/2025wijaya>

¹⁷ Fadli, M., & Lutfi, M. 2017. *Hukum Pemilu dan Pilkada*. Malang: UB Press. Hlm 43

¹⁸ Sutiyoso, Bambang. 2024. *Reformasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Liberty. Hlm. 201.

kedaulatan rakyat. Konstruksi ini mencederai prinsip negara hukum demokratis karena mereduksi hak konstitusional warga negara untuk menentukan pemimpin lokalnya secara langsung.¹⁹

Problematisa kedua bermuara pada indikasi pembangkangan terhadap putusan peradilan tata negara. Melalui Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021, Mahkamah Konstitusi (MK) secara tegas memerintahkan pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana yang komprehensif, transparan, dan partisipatif mengenai mekanisme penunjukan Pj Kepala Daerah. Namun, pemerintah meresponsnya dengan menerbitkan instrumen yang secara hierarki dan substansi tidak memadai, yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri No. 4 Tahun 2023). Regulasi ini gagal menjawab ratio decidendi putusan MK karena tata cara penunjukannya masih bersifat elitis dan tertutup, sehingga mengabaikan asas keterbukaan dan pelibatan publik yang bermakna.²⁰

Defisit legitimasi ini berimplikasi langsung pada ketahanan politik Pj dalam memimpin birokrasi dan berhadapan dengan DPRD. Secara normatif yuridis, kewenangan Pj dibatasi secara ketat oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan regulasi kepegawaian. Pj dilarang melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya, atau membuat kebijakan strategis yang berdampak pada perubahan struktur anggaran secara fundamental tanpa persetujuan tertulis dari Kementerian Dalam Negeri.²¹

Pembatasan kewenangan ini memicu fenomena "Birokrasi Autopilot". Pj Kepala Daerah cenderung bermain aman (play safe) demi menjaga karir birokasinya di instansi induk, alih-alih melakukan inovasi terobosan pelayanan publik di daerah yang dipimpinnya. Stagnasi ini melumpuhkan ruh otonomi

¹⁹ Huda, N. 2022. *Hukum Pemerintahan Daerah dan Problematisa Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 114

²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2022. Putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 (Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota)

²¹ Rahardjo, Satjipto. 2023. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing. Hlm. 88.

daerah yang esensinya adalah kecepatan, inovasi, dan diskresi kebijakan lokal dalam merespons kebutuhan mendesak masyarakat, seperti penanganan krisis ekonomi lokal, bencana alam, hingga sengketa sosial.²²

Selain itu, sentralisasi kewenangan dalam pengangkatan Pj memunculkan kecurigaan publik terkait intervensi politik (political cawe-cawe) dari pemerintah pusat dalam menyongsong Pemilu serentak. Penunjukan Pj seringkali dicurigai tidak didasarkan pada kapabilitas manajerial, melainkan pada afiliasi kepentingan politik untuk mengamankan "suara" di lumbung-lumbung elektoral tertentu. Politisasi ASN dalam skala masif ini mencederai prinsip netralitas birokrasi dan merusak tatanan merit system dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²³

Dari perspektif desentralisasi, mekanisme penunjukan Pj membangkitkan kembali "hantu sentralisasi" kekuasaan. Prosedur di mana usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak bersifat mengikat dan keputusan akhir berada mutlak di tangan Presiden (untuk Pj Gubernur) serta Menteri Dalam Negeri (untuk Pj Bupati/Wali Kota) mendelegitimasi prinsip otonomi daerah. Hal ini menciptakan relasi kekuasaan yang asimetris. Pj Kepala Daerah secara struktural dan psikologis akan cenderung bertindak sebagai perpanjangan tangan (agent) pemerintah pusat ketimbang pelayan kepentingan masyarakat lokal, yang pada akhirnya mengancam kemandirian tata kelola pemerintahan daerah.²⁴

Problematisasi paling tajam adalah praktik penempatan perwira aktif TNI dan Polri sebagai Pj Kepala Daerah. Kebijakan ini secara lugas menabrak barikade Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, yang secara tegas melarang perwira aktif menduduki jabatan sipil politik. Manipulasi tafsir yang menyamakan Pejabat

²² Nugroho, Adi, & Putri, Rina. 2025. "Birokrasi Autopilot: Studi Kinerja Penjabat Kepala Daerah di Jawa Tengah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nusantara*, 11(1), 15-28. Tersedia pada: <https://journal.jipn.ac.id/article/view/nugroho2025>

²³ Gaffar, Janedjri M. 2024. *Politik Hukum Pemilu dan Demokrasi Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 156.

²⁴ Hoesein, B. 2015. *Perubahan Paradigma Pemerintahan Daerah: Dari Sentralisasi ke Desentralisasi*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 78

Pimpinan Tinggi Madya atau Pratama di kementerian tertentu dengan kelayakan menjadi kepala daerah tanpa harus pensiun dini adalah sebuah penyelundupan hukum. Praktik ini mengkhianati amanat reformasi terkait penghapusan Dwifungsi ABRI dan merusak sistem meritokrasi dalam Undang-Undang. Aparatur Sipil Negara.²⁵

3. Sinkronisasi RPJMN-RPJMD vs Polarisasi Politik Lokal

Argumentasi utama pemerintah dalam mempertahankan desain Pilkada serentak adalah tesis "Konkurensi Pembangunan". Dengan menyelaraskan waktu pelantikan kepala daerah dengan Presiden, diharapkan ada garis komando linier antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Secara teoritis, keselarasan visi-misi dari tingkat pusat hingga ke bupati/walikota akan mencegah inefisiensi anggaran dan menghindari tumpang tindih proyek strategis nasional dengan kebijakan lokal.²⁶

Namun, tesis pembangunan yang linier ini mengabaikan realitas hukum tata negara bahwa Indonesia bukan negara kesatuan bersistem sentralistik absolut, melainkan negara kesatuan yang terdesentralisasi. Sinkronisasi dokumen perencanaan yang dipaksakan cenderung mematikan kreativitas lokal dan memposisikan daerah hanya sebagai stempel pelaksana program pusat. Daerah kehilangan ruang untuk merumuskan visi-misi yang benar-benar kontekstual (context-driven policy) dengan potensi geografis dan kebudayaannya, karena terikat pada matriks indikator pusat.²⁷

Lebih berbahaya lagi, penyerentakan elektoral nasional dan daerah di tahun yang sama telah mengakselerasi tingkat polarisasi politik di akar rumput. Masyarakat lokal yang seharusnya bisa fokus menilai rekam jejak calon kepala daerah berdasarkan isu-isu otonomi komunal (seperti tata kota, kesehatan,

²⁵ Indrayana, D. 2022. *Negara Hukum yang Terluka: Menggugat Penunjukan Penjabat Kepala Daerah*. Jakarta: Kompas Penerbit Buku. Hlm. 156

²⁶ Kaho, Josef Riwu. 2022. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 130.

²⁷ Suharto, Edi. 2023. "Linieritas RPJMN dan Polarisasi Politik Identitas Tingkat Lokal." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, 27(3), 101-115. Tersedia pada: <https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/view/suharto2023>

pendidikan dasar), justru terseret ke dalam pusaran isu politik identitas tingkat nasional (Pilpres). Perhatian pemilih menjadi terbelah (split-attention), yang berakibat pada melemahnya kualitas diskursus politik lokal dan rasionalitas pemilih dalam Pilkada.²⁸

Stabilitas pemerintahan daerah pasca-Pilkada serentak juga menjadi sangat rapuh. Kepala daerah terpilih kerap berhadapan dengan konstelasi DPRD yang dikuasai oleh faksi politik lawan yang berafiliasi dengan kekuasaan pusat. Dinamika "Pemerintahan Terbelah" (divided government) di tingkat lokal ini memicu kemacetan (gridlock) dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) maupun persetujuan APBD. Ketidakstabilan politik ini menjadi collateral damage dari ambisi negara untuk menyatukan bandul waktu pemilihan secara nasional tanpa memperhatikan anatomi sosiologis politik masyarakat lokal.²⁹

4. Rekonstruksi Desain Pilkada Serentak Demi Keberlanjutan Otonomi

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak yang dipaksakan berhimpitan dengan rezim keserentakan Pemilu Nasional (seperti pada desain 2024) merupakan sebuah "kecelakaan" desain ketatanegaraan yang mereduksi makna kedaulatan rakyat di daerah. Alih-alih melahirkan efisiensi birokrasi dan stabilitas pemerintahan, keserentakan borongan ini justru memicu beban administratif yang tidak rasional serta membunuh diskursus politik lokal. Otonomi daerah yang secara filosofis bertujuan untuk memandirikan entitas lokal, justru dipaksa tunduk dan tersubordinasi oleh ritme dan eskalasi politik nasional yang sangat elitis.³⁰

Desain ketatanegaraan saat ini secara struktural menyebabkan terjadinya "nasionalisasi isu lokal", di mana coattail effect (efek ekor jas) dari pemilihan presiden dan legislatif tingkat pusat secara buas mengkooptasi rasionalitas pemilih di tingkat daerah. Akibatnya, para calon kepala daerah (Gubernur,

²⁸ Yusuf, Maulana. 2025. "Dinamika Electoral Behavior dalam Pilkada Serentak." *Jurnal Politika*, 16(1), 40-55. Tersedia pada: <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/yusuf25>

²⁹ Syahputra, Rian. 2024. "Divided Government dan Implikasinya Terhadap Kebijakan APBD." *Jurnal Otonomi Daerah*, 18(2), 70-85. Tersedia pada: <https://journal.otda.ac.id/article/view/syahputra24>

³⁰ Isra, S. 2017. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Books. Hlm. 58

Bupati, Walikota) tidak lagi diuji secara substansial berdasarkan kapasitasnya dalam mengurai problem spesifik daerahnya, melainkan lebih dideterminasi oleh seberapa kuat afiliasi pragmatis mereka dengan patronase partai politik di Jakarta. Hal ini membajak hakikat Pilkada yang seharusnya menjadi arena adu gagasan pembangunan daerah.³¹

Lebih jauh, fenomena ini merupakan ancaman serius bagi keberlanjutan dan kualitas otonomi daerah itu sendiri. Esensi konstitusional dari otonomi daerah (Pasal 18 UUD 1945) adalah penguatan kapasitas masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai asas desentralisasi. Jika kepala daerah dan DPRD yang terpilih hanyalah residu atau sekadar hasil "efek limpahan" dari pertarungan politik nasional, maka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) akan kehilangan ruh lokalitasnya, dan otonomi daerah tereduksi wujudnya menjadi sekadar perpanjangan tangan administratif dari pemerintah pusat.³²

Secara doktrinal dan jurisprudensial, merujuk pada alternatif model yang ditawarkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, rekonstruksi sistem mutlak dan mendesak untuk dilakukan melalui pemisahan yang tegas antara Pemilu Nasional (Presiden, DPR RI, DPD RI) dan Pemilu Lokal (Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota). Pemisahan rezim pemilu ini dengan jeda waktu yang proporsional – misalnya melalui skema mid-term election dengan jeda waktu 30 bulan – akan mendemokratisasi kembali politik lokal, mengembalikan fokus perdebatan pada isu-isu desentralisasi, dan membebaskan pemilih daerah dari kebingungan kognitif akibat kompleksitas surat suara.³³

³¹ Surbakti, R. 2015. *Desain Sistem Pemilu Serentak yang Proporsional*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Hlm. 112

³² Huda, N. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Konseptual dan Problematika Implementasinya*. Bandung: Nusa Media. Hlm. 89.

³³ Anggraini, T. 2020. *Anomali Desain Pemilu Serentak: Refleksi dan Evaluasi Sistem Elektoral Indonesia*. Jakarta: Yayasan Perludem. Hlm. 67.

Oleh karena itu, sebagai akademisi hukum tata negara, saya menegaskan bahwa rekonstruksi desain Pilkada Serentak bukan lagi sekadar wacana teknis-prosedural kepemiluan, melainkan sebuah imperatif konstitusional demi menyelamatkan marwah desentralisasi. Pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) harus segera mengambil langkah legislative review untuk merombak politik hukum kepemiluan kita, melepaskan diri dari belenggu oligarki kepartaian yang diuntungkan oleh keserentakan borongan, demi memastikan instrumen demokrasi lokal berjalan secara substantif, bukan sekadar pseudo-demokrasi prosedural.³⁴

Mengingat masifnya implikasi negatif terhadap stabilitas pemerintahan, hukum tata negara harus menawarkan rekonstruksi konseptual. Perbaikan dapat dimulai dengan memecah keserentakan menjadi desain "Pemilu Jeda Tengah Waktu" (mid-term election), memisahkan pelaksanaan Pemilu Nasional dengan Pemilu Daerah (Pilkada dan Pileg DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) dengan jeda waktu 2 hingga 2,5 tahun. Desain ini sesuai dengan Putusan MK dan terbukti di banyak negara demokratis mampu meredam turbulensi politik, mencegah kelelahan massal penyelenggara pemilu, dan menjaga fokus pemilih³⁵

Alternatif kedua adalah merevisi norma hukum pembatasan kewenangan Pejabat Kepala Daerah secara komprehensif apabila masa transisi panjang tidak dapat dihindari. Pembentuk undang-undang harus memberikan diskresi yang lebih luas secara ex-officio kepada Pj untuk mengeksekusi kebijakan strategis yang vital bagi pelayanan publik, di bawah mekanisme pengawasan berjenjang yang ketat dari DPRD dan Kementerian Dalam Negeri, bukan dengan mengebiri kewenangannya secara total yang berujung pada kelompok institusional.³⁶

Pada akhirnya, evaluasi mendasar terhadap desain konstitusional Pilkada serentak harus dikembalikan pada ratio legis otonomi daerah itu sendiri.

³⁴ Mahfud MD, M. 2012. *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 34.

³⁵ Mahfud MD, Moh. 2024. *Membangun Demokrasi dan Hukum yang Berkeadilan*. Yogyakarta: Gama Media. Hlm. 215.

³⁶ Asshiddiqie, Jimly. 2024. *Dinamika Ketatanegaraan dan Konstitusi Pasca-Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 101.

Konstitusi menjamin kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Oleh karena itu, legal policy apapun mengenai pemilihan tidak boleh mencederai hakikat pemerintahan daerah yang efektif, stabil, dan responsif. Rekonstruksi Undang-Undang Pilkada menjadi sebuah imperatif ketatanegaraan agar anomali birokrasi dan defisit demokrasi dapat segera disembuhkan.³⁷

SIMPULAN

Desain konstitusional Pilkada serentak di Indonesia, meskipun secara normatif ditujukan untuk efisiensi dan sinkronisasi kebijakan pembangunan vertikal, secara empiris telah mendestruksi fondasi stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Transisi elektoral yang dipaksakan secara serentak melahirkan vacuum of power masif yang diisi oleh ratusan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dengan kewenangan yang teramputasi secara yuridis. Kondisi ini menciptakan birokrasi yang stagnan, menggeser bandul desentralisasi menjadi sentralisasi terselubung, dan mereduksi legitimasi demokratis eksekutif lokal vis-a-vis legislatif daerah. Polarisasi politik nasional yang turun mendisrupsi diskursus lokal menjadi bukti bahwa penyatuan jadwal pemilihan menekan kapasitas tata kelola daerah. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi sistematis melalui pemisahan siklus Pemilu Nasional dan Lokal (Pilkada) dalam jeda waktu tertentu (mid-term election) guna mengembalikan ritme sirkulasi elite daerah yang natural, menjaga marwah elektoral pemilih lokal, dan memastikan roda pemerintahan otonom tidak terhenti oleh euforia transisi administratif sentralistik.

³⁷ Huda, Ni'matul. 2022. *Hukum Pemerintahan Daerah: Dinamika dan Problematikanya*. Bandung: Nusa Media. Hlm. 88.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anggraini, T. 2020. *Anomali Desain Pemilu Serentak: Refleksi dan Evaluasi Sistem Elektoral Indonesia*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- Asshiddiqie, Jimly. 2023. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2024. *Dinamika Ketatanegaraan dan Konstitusi Pasca-Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Fadli, M., & Lutfi, M. 2017. *Hukum Pemilu dan Pilkada*. Malang: UB Press
- Gaffar, Janedjri M. 2024. *Politik Hukum Pemilu dan Demokrasi Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Harjono. 2022. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Setjen Kepaniteraan MKRI.
- Huda, N. 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, N. 2022. *Hukum Pemerintahan Daerah dan Problematika Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, N. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Konseptual dan Problematika Implementasinya*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, Ni'matul. 2022. *Hukum Pemerintahan Daerah: Dinamika dan Problematikanya*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, Ni'matul. 2025. *Desain Otonomi Daerah Era Transisi Demokratis*. Yogyakarta: UII Press.
- Hoesein, B. 2015. *Perubahan Paradigma Pemerintahan Daerah: Dari Sentralisasi ke Desentralisasi*
- Ibrahim, Johnny. 2023. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Indrayana, D. 2022. *Negara Hukum yang Terluka: Menggugat Penunjukan Penjabat Kepala Daerah*. Jakarta: Kompas Penerbit Buku
- Isra, S. 2020. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Mencari Bentuk*. Jakarta: Rajawali Pers
- Isra, S. 2017. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Books

- Kaho, Josef Riwu. 2022. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Lubis, Todung Mulya. 2024. *Negara Hukum dan Intervensi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, Moh. 2023. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud MD, Moh. 2024. *Membangun Demokrasi dan Hukum yang Berkeadilan*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mahfud MD, M. 2012. *Politik Hukum di Indonesia (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2022. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Rahardjo, Satjipto. 2023. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Siahaan, Maruarar. 2023. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suharizal. 2024. *Pemilihan Kepala Daerah: Problem Demokrasi dan Konstitusi*. Padang: Andalas University Press.
- Sutiyoso, Bambang. 2024. *Reformasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Surbakti, R. 2015. *Desain Sistem Pemilu Serentak yang Proporsional*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Zoelva, Hamdan. 2024. *Menjaga Kewarasan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka Alvabet.

Jurnal Ilmiah:

- Fauzi, Ahmad, & Santoso, Budi. "Disharmonisasi Legislatif dan Penjabat Kepala Daerah Menjelang Pilkada Serentak." *Jurnal Konstitusi*, 22(1) 2025, 30-45. Tersedia pada: <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/2025fauzi>
- Isra, Saldi. "Rekonstruksi Sistem Ketatanegaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 31(2) 2024, 1-15. Tersedia pada: <https://journal.uir.ac.id/IusQuiaIustum/article/view/2024isra>
- Isra, Saldi. "Kemunduran Otonomi Daerah di Era Transisi." *Jurnal Konstitusi*, 22(2) 2025, 190-205. Tersedia pada: <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/2025isra2>

- Nugroho, Adi, & Putri, Rina. "*Birokrasi Autopilot: Studi Kinerja Penjabat Kepala Daerah di Jawa Tengah.*" *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nusantara*, 11(1) 2025, 15-28. Tersedia pada: <https://journal.jipn.ac.id/article/view/nugroho2025>
- Pratama, Dika. "Anomali Hukum Penunjukan Pejabat Eksekutif Daerah." *Jurnal Hukum Tata Negara*, 14(1) 2025, 10-25. Tersedia pada: <https://jhtn.org/index.php/jhtn/article/view/2025pratama>
- Suharto, Edi. "*Linieritas RPJMN dan Polarisasi Politik Identitas Tingkat Lokal.*" *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, 27(3) 2023, 101-115. Tersedia pada: <https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/view/suharto2023>
- Syahputra, Rian. "*Divided Government dan Implikasinya Terhadap Kebijakan APBD.*" *Jurnal Otonomi Daerah*, 18(2) 2024, 70-85. Tersedia pada: <https://journal.otda.ac.id/article/view/syahputra24>
- Wijaya, Hendra, & Kusuma, Andi. "*Rigiditas Kesenjangan Pemilu dan Otonomi Daerah Asimetris.*" *Arena Hukum*, 18(1) 2025, 35-50. Tersedia pada: <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/2025wijaya>
- Yusuf, Maulana. "*Dinamika Electoral Behavior dalam Pilkada Serentak.*" *Jurnal Politika*, 16(1) 2025, 40-55. Tersedia pada: <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/yusuf25>