

**HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK DENGAN
SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**



Oleh :

Nama Mahasiswa : Mazdan Maftukha Assyayuti, S.H.
NIM : 18912020
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

**HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK
DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : Mazdan Maftukha Assyayuti, S.H.
NO. POKOK MHS. : 18912020
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

HALAMAN PERSETUJUAN



**HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK
DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Disusun oleh:

Nama Mhs. : Mazdan Maftukha Assyayuti, S.H.
No. Pokok Mhs. : 18912020
BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Hukum**

Pembimbing

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Juli 2022

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN PENGESAHAN TESIS



HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Disusun oleh:

Nama Mhs. : Mazdan Maftukha Assyayuti, S.H.
No. Pokok Mhs. : 18912020
BKU : HTN/HAN

Telah diuji dihadapan tim penguji dan dinyatakan LULUS di Program Studi
Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Pembimbing

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 21 Juli 2022

Penguji Pertama

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 21 Juli 2022

Penguji Kedua

Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Yogyakarta, 27 Juli 2022

Mengetahui

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**




Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Mereka tertulis dalam sejarah karena mereka mencoba untuk terus maju ke depan meski sebenarnya mereka mempunyai kesempatan untuk kembali. Mereka tidak pernah tahu akan menemukan akhir yang baik ataupun buruk.”

~ Tolkien ~



*Tesis ini Penulis dedikasikan kepada:
Seluruh Semesta yang mendukung pergerakan atas selesainya Tugas Akhir ini,
Kedua orang tua dan keluarga tercinta,
Nusa, Bangsa dan Agama*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **Mazdan Maftukha Assyayuti**

Nomor Mahasiswa : **18912020**

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA.

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur “penjiplakan karya ilmiah (plagiarisme)”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, secara sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada tanggal : 5 Juli 2022

Yang membuat pernyataan,



Mazdan Maftukha Assyayuti, S.H.

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah tsumma alhamdulillah robbil 'alamiin, segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah serta bimbingan-Nya kepada penulis. Sholawat dan salam kepada *Sayyidil Anbiya-i wal Mursalin*, Baginda Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan pengikut beliau dengan iman dan ihsan sampai hari kiamat yang penulis harapkan atas *syafa'at*-nya di dunia maupun di akhirat. Terkhusus untuk Syaikh Abdul Qodir Al Jailany dan *masyayikhina wa ushulihim wa fu'ruhim* yang menjadi *wasilah* atas penulisan tesis ini.

Tugas Akhir ini dibuat sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Penulis mengambil judul “Hubungan Pemilihan Umum Serentak dengan Sistem Pemerintahan di Indonesia”. Selama penyusunan tesis ini, penulis mendapatkan pelajaran untuk menghargai setiap prosesnya yang tidak terlepas dari dukungan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya dengan segala kerendahan hati kepada:

1. Bapak serta ibu, Dahlan Sayuti dan Zamzanah, ini adalah kado spesial untuk orang tua yang sejak kecil hingga saat ini dengan ikhlas membimbing, mengarahkan, menasihati, memberikan dorongan dan segalanya kepada Penulis. Tidak bisa dibalas dengan apapun juga segala pengorbanannya

kepada Penulis, hanya inilah salah satu hasil dari budi kepada beliau berdua.

Semoga sehat selalu;

2. Indra Wahyudi dan Affifah Nurviana Assyayuti, kakak dan mentor dalam mendukung cepat selesainya tesis. Tidak lupa kepada keponakan Penulis, Muhammad Ahnaf Alvindra yang juga memberikan kenangan dalam menyusun tugas akhir ini. Segenap keluarga besar Trah Bani Simbah Moch. Badawi dan Trah Bani Simbah H. Jalal Sayuti yang terus memberikan *support* spiritual kepada Penulis agar segera menyelesaikan tugas akhir;
3. Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, bantuan pemikiran dan pengarahan dengan sabar dan bijaksana yang berguna bagi peneliti dan pengarahan dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Semoga tetap terjalin silaturahmi;
4. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., Dr. Jamaluddin Ghafur, S.H., M.H., Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM., beserta bapak dan ibu dosen Hukum Tata Negara lainnya yang telah banyak memberikan *support* dan saran atas penulisan ini;
5. Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H., Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H., serta seluruh sahabat, teman, kawan di PSHK FH UII, khususnya M Addi Fauzani dan Muhamad Saleh yang bersedia menjadi tempat *sambatan*, diskusi, bertukar pikiran dalam proses mendapatkan literatur dan penyelesaian tulisan ini.

6. Gurunda Alm. KH. Achmad Burhani Assyahidi yang semasa hidup beliau selalu memberikan bimbingan spiritualitas agar segera purnanya studi magister Penulis.
7. Segenap sahabat dan kawan yang selalu berada di balik punggung untuk terus mendorong, memberikan perhatian dan menjadi tempat sambutan.
8. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu tetapi memiliki andil besar dalam membantu Penulis menyelesaikan tugas akhir ini. Terima kasih, semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih baik.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tugas Akhir ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna menyempurnakan Tugas Akhir ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini memiliki banyak manfaatnya bagi nusa, bangsa dan agama.

Yogyakarta, 5 Juli 2022

Penulis,



Mazdan Maftukha Assyayuti

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL DAN GRAFIK	xii
ABSTRAK.....	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
E. Orisinalitas Penelitian	15
F. Kerangka Pemikiran Teori.....	20
1. Demokrasi.....	21
2. Pemilihan Umum	23
3. Sistem Pemerintahan.....	27
4. Pemerintahan Daerah	31
G. Metode Penelitian	36
H. Sistematika Penulisan	41
BAB II	
TINJAUAN TEORI PEMILIHAN UMUM SERENTAK	43
A. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia.....	43
1. Pemilihan Umum sebagai Pelaksanaan Demokrasi	43
2. Pembentukan Pemerintahan yang Demokratis	50
B. Model Pemilihan Umum dalam Tinjauan Sejarah di Indonesia	56
1. Perjalanan Pemilihan Umum dari Proklamasi hingga Reformasi.....	56

a. Orde Lama.....	57
b. Orde Baru.....	62
2. Perubahan Model Pemilihan Umum.....	70
a. Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan.....	70
b. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	74
c. Pemilihan Kepala Daerah.....	77
3. Perdebatan Rezim Pemilihan	82
BAB III	
TINJAUAN TEORI SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA.....	86
A. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial.....	86
1. Prinsip-Prinsip Sistem Pemerintahan Presidensial	86
a. Pemisahan Eksekutif dan Legislatif.....	87
b. Mekanisme <i>Checks and Balances</i>	89
c. Konstitusionalisme dan Masa Jabatan yang Tetap (<i>Fix Term</i>)	91
d. Presiden Dipilih Langsung oleh Rakyat	92
e. Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan	94
f. Presiden sebagai Eksekutif Tunggal.....	96
2. Perdebatan Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945	97
3. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial terhadap UUD NRI 1945.....	103
B. Sistem Pemerintahan Daerah yang Otonomi	106
1. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah yang Otonomi.....	106
a. Desentralisasi	110
b. Dekonsentrasi.....	113
c. Tugas Pembantuan	116
2. Pilihan Otonomi sebagai Jalan Tengah.....	117
a. Sebelum Reformasi	117
b. Setelah Reformasi	123
3. Kedudukan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ..	132
BAB IV	
PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS.....	140
A. Penguatan Sistem Pemerintahan pada Pemerintahan Umum Serentak	140

1.	Presidensialisme setelah Pemilihan Umum Serentak 2019	140
2.	Pemerintahan Daerah setelah Pemilihan Umum Serentak 2019.....	153
B.	Model Pemilihan Umum Serentak yang Ideal	164
1.	Pemilihan Umum Serentak Nasional	165
a.	Pemerintahan Efektif.....	165
b.	Efek Ekor Jas (<i>Coattail Effect</i>)	166
c.	Dominasi Isu Nasional dan Pilpres	167
d.	Hak Pemilih Untuk Memilih Secara Cerdas	169
e.	Sederhana, Beresensi, Konstitusional	170
f.	Efektivitas dan Efisiensi	172
2.	Pemilihan Umum Serentak Lokal	174
a.	Konstitusionalitas Pemilu Serentak Lokal	174
b.	Isu Lokal yang Tenggelam.....	175
c.	Fenomena Calon Tunggal	177
d.	Fenomena Dinasti Politik.....	180
e.	Koalisi Lokal	181
f.	Penguatan Otonomi Pemerintah Daerah.....	183
g.	Pemilu Berjenjang dan Regenerasi Kepemimpinan	185
h.	Temuan di Awal Kemerdekaan	187
C.	Hubungan Model Keserentakan terhadap Sistem Pemerintahan di Indonesia	189
BAB V		
PENUTUP.....		202
A.	KESIMPULAN.....	202
1.	Keberhasilan Penguatan Sistem Pemerintahan pada Penyelenggaraan Keserentakan Pemilihan Umum di Indonesia.....	202
2.	Model Keserentakan Pemilihan Umum yang Ideal Diterapkan di Indonesia.....	203
B.	SARAN	203
DAFTAR PUSTAKA		205

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Tabel 4.1	
Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Presiden	140
Tabel 4.2	
Perbandingan Peta Koalisi Pengusung Calon Presiden dan Wakil Presiden	142
Tabel 4.3	
Susunan Menteri dan Wakil Menteri dari Partai Politik	149
Grafik 4.4	
Peningkatan Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak	156
Tabel 4.5	
Daftar Pasangan Calon Tunggal pada Pilkada Serentak 2020	158
Tabel 4.6	
Perbandingan Suara Tidak Sah di Pemilu Serentak 2019	168
Tabel 4.7	
Perbandingan Anggaran Pemilu	171
Tabel 4.8	
Perbandingan Jumlah TPS	172
Grafik 4.9; 4.10	
Pola Pemilihan Umum 1945-1959	187; 200

ABSTRAK

Model keserentakan pemilu belum ditentukan hingga kini oleh pembuat undang-undang atas perintah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Padahal problematik yang disebabkan dari Pemilu Serentak 2019 masih harus diberikan solusi. Sementara itu muncul pertanyaan, apakah keserentakan pemilu telah menguatkan sistem pemerintahan di Indonesia? Lalu, bagaimana model keserentakan pemilu yang ideal diterapkan di Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian normatif atau dokriner yang akan menggunakan pendekatan kasus, pendekatan filsafat, dan pendekatan konsep. Hasil dari penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan antara lain. *Pertama*, konfigurasi pemerintahan setelah Pemilu Serentak 2019 terjadi *blended* antara eksekutif dengan legislatif menjadikan tidak adanya *checks and balances*, nirkonflik antara pemerintah dengan parlemen, serta beberapa kebijakan-kebijakan pemerintahan cenderung dibentuk tanpa partisipasi masyarakat yang baik, dilakukan secara *fast track legislation*, dan dominasi kepentingan pemerintah pusat. Dengan demikian, penguatan sistem pemerintahan presidensial tidak sepenuhnya terjadi pasca keserentakan pemilu dikarenakan UUD NRI 1945 masih menganut sistem pemerintahan semi-presidensial dan dipadukan kondisi multi partai. *Kedua*, model keserentakan nomor 5 dimungkinkan ideal untuk bentuk negara kesatuan tetapi harus diperlukan rencana jangka panjang agar dapat diterapkan. Hal yang mendesak dilakukan adalah pemisahan pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal sebagaimana model nomor 4 oleh pembentuk undang-undang dan *stakeholder* kepemiluan. Ada beberapa keuntungan pemisahan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal, antara lain: dapat terjadinya efek ekor jas di tingkat nasional juga di tingkat lokal, terfokusnya wacana keisuan di nasional dan lokal, biaya penyelenggaraan yang lebih efektif dan efisien, meminimalisasi fenomena calon tunggal dan dinasti politik, serta menjamin hak warga negara memilih lebih cerdas dan rasional.

Kata Kunci: Pemilu Serentak; Sistem Pemerintahan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (pemilu) terlahir dari rahim konsep demokrasi. Menurut David Held sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, demokrasi merupakan kata yang berasal dari bahasa Yunani berupa *demokratia*, susunan dari kata *demos* yang memiliki makna rakyat dan *kratos/kratein* yang memiliki makna kekuasaan/berkuasa (memerintah).¹ Dari pandangan tersebut, demokrasi dimaknai juga sebagai kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kedaulatan untuk melakukan suatu pemerintahan. Pada perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)² merubah praktik demokrasi di Indonesia yang pada mulanya kedaulatan rakyat direpresentasikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Perubahan UUD 1945, mengatur ketentuan pemilu yang sebelumnya tidak diatur secara *rigid*. Era setelah Reformasi, Indonesia menyelenggarakan pemilu untuk mengisi jabatan legislatif dan eksekutif. Perubahan ini mengamini pendapat Miriam Budiardjo bahwa dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).³ Pandangan tersebut senada atau terilhami dengan rumusan umum

¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 200.

² Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) digunakan untuk menyebut konstitusi Republik Indonesia sebelum dilakukan perubahan.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kelimabelas (Jakarta: Gramedia, 2018), hlm. 109.

tentang sistem politik yang demokratis oleh *International Commission of Jurist*, sebagai berikut:⁴

Suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right (the right to make political decisions), but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*).

Pemilu jika menggunakan pendekatan di atas, maka menempati posisi sangat penting dalam pembentukan pemerintahan pada sebuah demokrasi negara modern. Pelaksanaan demokrasi dalam negara modern sebatas merupakan praktik demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Pelaksanaan pemerintahan pada negara modern tidak seperti pada era Yunani Kuno yang dilakukan dalam keadaan sederhana, wilayah yang terbatas dan jumlah penduduk yang sedikit.⁵ Wajar jika Yunani Kuno dapat menggunakan demokrasi secara langsung (*direct democracy*), berbeda dengan sekarang yang konsep negara jauh berkembang dari masa lalu. Kedudukan pemilu dalam demokrasi negara modern merupakan pilar utama untuk membentuk sebuah pemerintahan.

Pemilu memiliki peran besar dalam menciptakan karakter sistem pemerintahan dalam sebuah negara yang berbentuk republik, terutama menyangkut keberadaan kepala pemerintahan (eksekutif). Keberadaan sistem pemerintahan parlementer dan presidensial pada penyelenggaraan pemerintahan nasional tidak dapat dilepaskan dari model pemilu yang diselenggarakan. Parlementer membutuhkan pemilu untuk membentuk kabinet pemerintahan

⁴ *Ibid*, hlm. 116-117.

⁵ *Ibid*, hlm. 109.

karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilu berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen.⁶ Berbeda dengan presidensial yang antara kepala pemerintahan dengan lembaga perwakilan rakyat sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilu.⁷

Dinamika tidak hanya terjadi pada penyelenggaraan pemerintahan nasional, pemilu juga mempunyai pengaruh pada tataran demokrasi dan pemerintahan lokal. Janedjri M Gaffar berpendapat pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana manifestasi kedaulatan rakyat di daerah serta memiliki fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁸ Leo Agustino menyebutkan jika pemerintah daerah berangkat dari ketulusan warga untuk mengangkat pemimpin formal lokal melalui mekanisme pemilihan langsung, maka secara otomatis akan melembagakan legitimasi bagi pemerintah daerah.⁹ Kedua pendapat tersebut menempatkan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung sebagai perihal penting dalam pemerintahan daerah.

Berkaca terhadap hubungan antara pemilu dengan penyelenggaraan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang telah diuraikan berdasarkan pendapat para ahli, maka dapat dibuatkan benang merah jikalau terdapatnya hubungan erat antara pemilu dengan sistem pemerintahan. Pengaturan pemilu juga akan berkorelasi dengan pembentukan pemerintahan. Seperti dengan adanya

⁶ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 16.

⁷ Ibid, hlm. 29.

⁸ Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 85.

⁹ Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah*, (Bandung, Widya Padjajaran, 2021), hlm. 5.

perubahan terhadap konstitusi tentang penyelenggaraan kedaulatan rakyat¹⁰, salah satunya menjadi musabab penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Begitu juga dalam pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan secara demokratis¹¹.

Pasca Reformasi, Indonesia tercatat telah melaksanakan lima kali pemilu yakni pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019 untuk memilih anggota lembaga perwakilan (legislatif). Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung dilaksanakan empat kali yakni pada tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019. Selain itu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada kurun waktu 1999 hingga 2003 masih dilakukan secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baru dilaksanakan secara langsung oleh rakyat mulai pada tahun 2004.

Perubahan terhadap UUD 1945 selama periode 1999 hingga 2002 membawa perubahan terhadap mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden dalam konteks memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial yakni dengan cara dipilih langsung oleh rakyat. Pemilu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)¹² diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif tingkat pusat dan juga daerah sekaligus pemilihan eksekutif. Begitu pula yang terjadi terhadap pemilihan kepala daerah, perubahan konstitusi mengisyaratkan dipilih secara demokratis dalam kerangka otonomi daerah dan

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

¹¹ Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) digunakan untuk menyebut konstitusi Republik Indonesia sesudah dilakukan perubahan.

desentralisasi dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan yang terjadi pada konstitusi sangat mempengaruhi terhadap model pemilihan yang dilakukan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi dasar perubahan model Pemilu pada 2019. Hal tersebut yang menjadi pembeda terutama pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden pada 2004, 2009 dan 2014. Dikabulkannya permohonan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden bahwa bertentangan dengan UUD NRI 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹³ Pertimbangan putusan tersebut mengaitkan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.¹⁴ Implikasi putusan mempengaruhi aturan pemilu yang sebelumnya tidak dilaksanakan secara serentak.

Penyelenggaraan Pemilu 2019 dilakukan dengan model serentak, yaitu melaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden bersamaan dengan pemilihan anggota legislatif nasional dan daerah secara bersama-sama atau serentak pada satu waktu. Berbeda dengan pemilu pada tahun 2004, 2009, dan 2014, yang mendahulukan pemilihan anggota legislatif terlebih dahulu baru kemudian pemilihan presiden dan wakil presiden. Dalam kerangka model pemilu sebelum 2019 (sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013),

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 87-88.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 78.

pemilu dianggap tidak memperkuat presidensial. Pertama, pemilihan presiden pada tahun 2004 dan 2009, presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial.¹⁵ Kedua, hasil dari pelaksanaan pemilihan presiden setelah pemilu anggota lembaga perwakilan berupa mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antara lembaga perwakilan dan presiden tidak berjalan dengan baik.¹⁶ Ketiga, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon presiden/wakil presiden bersifat sesaat sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang (permanen) yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian.¹⁷

Saldi Isra mengungkapkan jika dalam parlementer, desain dan praktik hubungan antara eksekutif dan legislatif saling ketergantungan. Oleh sebab itu, disimpulkan jika sistem pemerintahan parlementer lebih bekerja dalam konsep *distribution of power*, bukan *separation of power*.¹⁸ Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, desain dan praktik hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dipisahkan. Namun, presidensial memberikan kekuasaan besar kepada presiden. Berdasarkan pemisahan kekuasaan dan upaya mencegah kemungkinan munculnya presiden yang tiran, maka diletakkanlah *checks and balances*.¹⁹ Ketiga alasan yang dikemukakan sebelumnya, pada dasarnya

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 81.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 22.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 24.

mengerucut kepada praktik dalam pelaksanaan *checks and balances*. Untuk menciptakan stabilitas dalam pelaksanaan *checks and balances* seperti yang telah diuraikan, maka salah satunya dengan mengupayakan model keserentakan dalam pemilu,²⁰ seperti yang dilaksanakan pada Pemilu 2019.

Perubahan pada model pemilihan yang serentak pada Pemilu 2019 menjadikan penyelenggaraan yang lebih kompleks daripada pemilu sebelumnya.²¹ Kompleksitas tersebut dilihat dari besaran jumlah pemilih, petugas pemilihan, jumlah tempat pemungutan suara, kandidat yang bersaing, kursi yang diperebutkan, dan durasi pencoblosan, serta dinamika yang berkembang di masyarakat.²² Terdapat juga kompleksitas aturan yang rumit karena pelaksanaan keserentakan antara pemilihan presiden dan pemilihan legislatif di tingkat nasional dan lokal.²³ Setumpuk probematik tersebut menjadikan alasan untuk meninjau kembali keserentakan yang dimaksud dalam *original intent*, sebagai sebab dari penafsiran serentak dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh sebab itu, perkara Nomor 55/PUU-XVII/2019 muncul dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

Pemohon memberikan beberapa alasan dalam pengajuan perkaranya. Desain penyelenggaraan pemilu lima kotak memiliki akibat terhadap lemahnya posisi presiden dalam menyelaraskan agenda pemerintahan dan pembangunan baik

²⁰ Lihat pertimbangan “kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial” sebagaimana diuraikan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78-79.

²¹ Khoirunnisa Agustyati, ed., *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2020), hlm. 46.

²² MH Samsul Hadi, “Sejarah 17 April 2019”, dikutip dari Sri Nuryanti & Ridho Imawan Hanafi, “Evaluasi Penyelenggara dan Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019” dalam Ridho Imawan Hanafi, ed., *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial*, (Jakarta: Pustaka Obor, 2020), hlm. 71.

²³ Aisah Putri Budiatri, “Desain Pemilu Serentak 2019: Antara Idealisme dan Pragmatisme Politik” dalam Ridho Imawan Hanafi, ed., *Op. Cit.*, hlm. 41

nasional maupun daerah. Hal tersebut dikarenakan konfigurasi politik yang tidak tentu dari tidak diserentakkannya pemilihan kepala daerah dengan DPRD sebagai tombak penyelenggaraan otonomi daerah.²⁴ Selain itu, Pemilu 2019 membuktikan banyaknya persoalan seperti kerangka hukum pemilu yang tidak disiapkan secara baik dan terstruktur dan tidak berlandaskan pada asas pemilu, penyelenggaraan yang tidak dapat dimanajemen (*unmanageable*), dan memperbesar suara tidak sah serta menurunkan derajat keterwakilan.²⁵

Dalam kerangka garis besarnya, pemilu yang dilakukan dengan lima kotak yaitu menyerentakkan pemilihan presiden dengan pemilihan legislatif di nasional dan daerah, merupakan pemilu yang tergesa-gesa dalam konteks Indonesia. Meskipun praktik serentak juga dilakukan di negara lain dengan kondisi yang bermacam-macam, akan tetapi menyelenggarakan pemilu lima kotak sekaligus di Indonesia menciptakan kompleksitas yang besar. Pola pemilu yang serupa dilakukan oleh Chile²⁶, tetapi jelas kondisi negara antara Chile dan Indonesia memiliki banyak perbedaan, salah satu yang mencolok adalah kondisi geografi. Sehingga, tujuan pemilu serentak menjadi urung tercapai karena kompleksitas keserentakan Pemilu 2019.²⁷

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemilu serentak lima kotak bukanlah satu-satunya gagasan model penyelenggaraan pemilu yang berkembang dan diperdebatkan selama perubahan UUD 1945. Sebab berdasarkan *original*

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 12

²⁵ *Ibid*, hlm. 20-22

²⁶ Djayadi Hanan, "Pemilu Serentak Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial" dalam *ibid*, hlm. 252.

²⁷ Khoirunnisa Agustyati, *Loc.Cit.*

intent, pengubah UUD 1945 tidak begitu mempersoalkan terkait penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD dilaksanakan serentak semuanya, serentak sebagian, digabungkan semua atau dipisah-pisah. Ada satu prinsip yang dipegang, sepanjang pilihan yang tersedia bermuara kepada penguatan sistem pemerintahan presidensial maka pilihan pelaksanaan pemilu serentak yang demikian adalah tetap konstitusional.²⁸ Pengubah UUD 1945 tidak memperdebatkan model keserentakan yang akan dipilih karena kerangka yang diperdebatkan pada perubahan UUD 1945 lebih kepada pelaksanaan demokrasi, desentralisasi dan dekonsentrasi, serta penguatan sistem presidensial.

Mahkamah Konstitusi menyerahkan pemilihan model keserentakan kepada pembentuk undang-undang sebagai *open legal policy*. Terdapat enam model keserentakan yang tetap dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Enam model keserentakan tersebut antara lain²⁹:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD.
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota.
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota.
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota.
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPD Provinsi dan memilih gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 317.

²⁹ *Ibid*, hlm. 323-324.

dilaksanakan Pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati/Walikota.

6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden.

Mahkamah Konstitusi tidak ingin terjebak dalam memutuskan salah satu model keserentakan, lebih memilih menyerahkan proses pemilihan model keserentakan kepada pembentuk undang-undang. Enam model keserentakan di atas merupakan hasil penelusuran Mahkamah Konstitusi terhadap *original intent* tentang pemilihan umum serentak, keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial, dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Kehati-hatian Mahkamah Konstitusi terhadap pemilihan model keserentakan juga terdapat dalam putusan pada perkara nomor 16/PUU-XIX/2021, yang mana Mahkamah Konstitusi kembali menegaskan kewenangan untuk memilih salah satu model keserentakan telah diserahkan menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Jikalau Mahkamah Konstitusi menentukan salah satu dari pilihan model keserentakan maka akan terperangkap untuk menyatakan model lain yang tidak dipilih sebagai sesuatu yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 (inkonstitusional).³⁰

Pembentuk undang-undang belum juga melakukan perubahan terhadap regulasi pemilu dengan memilih salah satu dari enam model yang diusulkan oleh Mahkamah Konstitusi hingga pertengahan tahun 2022. Agenda pembahasan perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021, hlm. 198.

Pemilu) diurungkan beriringan dengan ditariknya pembahasan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2021.³¹ Lalu, pembahasan revisi UU Pemilu juga sulit terwujud dalam Prolegnas Prioritas 2022.³² Dengan demikian, terdapat dua simpulan yaitu *pertama*, pelaksanaan Pemilu 2024 diselenggarakan dengan model yang sama seperti Pemilu 2019, dan *kedua*, belum ada pilihan model yang hendak digunakan sebagai model keserentakan pada pemilu beberapa tahun mendatang. Padahal, jika kembali merujuk pendapat tentang posisi pemilu yang penting dalam pembentukan pemerintahan pada demokrasi negara modern, maka pembahasan mengenai peraturan perundang-undangan tentang pemilu perlu dilakukan sejak dini. Variabel keserentakan yang terdapat enam model perlu untuk dikaji secara mendalam untuk dapat diterapkan pada sistem pemilu mendatang.

Mendasarkan pada berbagai uraian di atas, penulis hendak meneliti tentang hubungan pemilihan umum serentak dengan sistem pemerintahan di Indonesia. Terdapat beberapa alasan, penulis memilih judul penelitian ini. *Pertama*, salah satu alasan untuk dilakukannya kajian terhadap model keserentakan yang akan dipilih karena masuknya pemilihan kepala daerah ke dalam model-model keserentakan tersebut.³³ Pemilihan kepala daerah yang diusulkan oleh Mahkamah dalam model keserentakan pemilu perlu dilakukan kajian yang mendalam,

³¹ Baleg Bersama Pemerintah Cabut RUU Pemilu dari Prolegnas Prioritas 2021, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32056/t/Baleg+Bersama+Pemerintah+Cabut+RUU+Pemilu+dari+Prolegnas+Prioritas+2021>, diakses pada 8 April 2022.

³² Baleg Nilai Revisi UU Pemilu Sulit Masuk Prolegnas Prioritas 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2021/11/25/18515761/baleg-nilai-revisi-uu-pemilu-sulit-masuk-prolegnas-prioritas-2022>, diakses pada 8 April 2022.

³³ Lihat keserentakan model nomor dua (2), tiga (3), empat (4), dan lima (5).

terutama berkaitan dengan tujuan dari pemilu yang diselenggarakan serentak. Padahal, pemilihan kepala daerah serentak pada 2024 mendatang juga telah menuai problematik tentang pengisian kepala daerah yang telah habis masa jabatannya.³⁴ Hal ini membenarkan pendapat jika pengaturan kepemiluan memang harus disiapkan secara holistik dan sejak dini karena akan memiliki pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang berjalan.

Kedua, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, terdapat ketentuan pemilihan model keserentakan. Pilihan kerangka pemilihan model keserentakan yang hendaknya disepakati tetap harus berpegang pada prinsip penguatan sistem pemerintahan presidensial dengan menyerentakkan pemilihan presiden dan wakil presiden dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan tingkat nasional. Selain itu, berdasarkan dianutnya bentuk negara kesatuan maka kerangka pemilihan model keserentakan juga perlu memperkuat sistem pemerintah daerah yang otonomi (desentralisasi). Melihat dari enam model keserentakan yang diusulkan oleh Mahkamah Konstitusi, model nomor 4 dan 5 memiliki pemisahan yang hampir serupa. Pada model nomor 4, memisahkan secara umum dengan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Sedangkan, model nomor 5 memisahkan berdasarkan hierarki pemerintahan dengan pemilu serentak nasional, pemilu serentak provinsi dan pemilu serentak kabupaten/kota.

³⁴ Penjabat Kepala Daerah Imbas Pilkada 2024 Disarankan dari Sipil, Ini Alasannya, <https://news.detik.com/berita/d-5758904/penjabat-kepala-daerah-imbaspilkada-2024-disarankan-dari-sipil-ini-alasannya>, diakses pada 8 April 2022.

Mendasarkan kepada berbagai diuraikan di atas, terdapat beberapa problematik tentang pemilihan model keserentakan yang hendak digunakan pada sistem pemilu ke depan. Tentunya, pemilihan model keserentakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari alasan awal munculnya pemilu serentak yaitu untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Terutama pasca penyelenggaraan Pemilu 2019, pertanyaan keberhasilan keserentakan dalam penguatan pemerintahan presidensial juga perlu diajukan. Masih diperlukan kajian mendalam terhadap pemilihan model keserentakan yang akan digunakan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, agar sesuai dengan tujuan dari penerapan sistem keserentakan pada pemilu yakni menguatkan sistem pemerintahan, terjadinya stabilitas dan efektivitas pemerintahan, serta pembangunan untuk masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut.

1. Apakah keserentakan pemilihan umum telah menguatkan sistem pemerintahan di Indonesia?
2. Bagaimana model keserentakan pemilihan umum yang ideal diterapkan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. mengetahui keberhasilan penguatan sistem pemerintahan pada penyelenggaraan keserentakan pemilihan umum yang telah dilaksanakan di Indonesia.
2. mencari model keserentakan pemilihan umum yang ideal diterapkan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi dua:

1. Secara Teoretis
 - a. Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan dalam pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan pemilihan umum serta sistem pemerintahan.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebagai salah satu referensi terhadap penelitian yang mengkaji permasalahan serupa apabila dianggap layak dan diperlukan untuk mendukung analisis.
2. Secara praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat sebagai salah satu bahan untuk mengetahui penataan pemilihan umum di Indonesia.
 - b. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan sebagai pertimbangan dalam menentukan pilihan model keserentakan pemilihan umum yang dapat memperkuat sistem pemerintahan nasional dan lokal.

E. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang penulis amati, tema dari penelitian ini merupakan keserentakan dalam pemilihan umum, sebuah tema yang cukup umum pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Tidak menutup kemungkinan jika terdapat tema serupa yang pernah dilakukan penelitian. Akan tetapi, perkembangan isu keserentakan dalam pemilihan umum berkembang dengan dua putusan lainnya, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021. Oleh karena itu, maka cakupan kemiripan penelitian dapat dipersempit dari luasnya tema keserentakan.

Penulis menyadari dalam penulisan penelitian ini terdapat beberapa tulisan ilmiah lainnya yang memiliki pembahasan hampir mirip. Oleh karena itu, penulis melakukan pemetaan dan mempersempit cakupan tema sejenis. Penulis memberikan kerangka kemiripan berdasarkan variabel pembahasan yaitu pemilu serentak dan sistem pemerintahan dalam satu naskah, terutama yang memiliki simpulan hasil penelitian pemisahan keserentakan nasional dan lokal dengan model nomor empat atau lima. Adapun karena cakupan pemilu serentak juga mengalami perubahan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 55/PUU-XVII/2019, maka penulis juga memberikan perhatian terhadap penelitian dengan variabel pemilihan kepala daerah dan sistem pemerintahan daerah.

Berdasarkan kerangka di atas, penulis menghimpun penelitian yang serupa dan melakukan perbandingan dengan penelitian yang hendak penulis lakukan. Hasilnya antara lain:

Pertama, Mushaddiq Amir menulis pada Jurnal Ilmiah Hukum Al-Ishlah dengan judul “Keserentakan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”. Ditemukan bahwa perlunya analisa yang matang dari berbagai aspek terkait dengan model pemilu serentak yang akan diadakan pada 2024. Menurut penelitian ini, model yang paling ideal adalah keserentakan model nomor empat. Dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, kerangka kesimpulan model nomor empat hanya didasarkan pada aspek penguatan presidensial saja, sedangkan penulis hendak juga memberikan analisa implikasi dan juga memasukkan variabel penguatan pemerintahan daerah.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Cindy Cendhani tentang “Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 terhadap Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia”. Cindy Cendhani menyoroti *judicial review* yang diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang melahirkan putusan dengan enam model pilihan keserentakan. Hasil dari penelitian menyatakan bahwa *ratio decidendi* dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 adalah mempertegas keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Dalam penelitian ini juga dikemukakan model yang lebih ideal untuk diterapkan di Indonesia dalam pelaksanaan pemilu serentak ke depannya adalah model keempat. Hanya saja dalam penelitian ini, beban pembahasan penguatan presidensial ataupun sistem pemerintahan tidak besar. Penelitian lebih menekankan kepada putusan Mahkamah Konstitusi dan variasi model keserentakan. Bahkan pembahasan pemerintahan daerah atau masuknya

pemilihan kepala daerah tidak menjadi bahan analisis. Hal ini berbeda dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

Ketiga, sebuah penelitian tesis yang berjudul “Pergeseran Tafsir Konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap Keserentakan Pemilu” yang ditulis oleh Abdul Hakim. Dalam penelitian ini memiliki dua kesimpulan, yaitu: *pertama*, pergeseran tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap keserentakan pemilu disebabkan: a) dalam *original intent* Pasal 22E ketika dilacak selama perubahan konstitusi ditemukan ide dan gagasan tentang pemilu serentak banyak sekali sehingga Mahkamah berpendapat keserentakan pemilu menjadi kebijakan terbuka, selama menjaga keserentakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden; b) bahwa ditemukan pemilu serentak lima kotak tidak memperkuat sistem presidensial karena tidak mempunyai hubungan horizontal yang mempunyai konsekuensi logis terhadap penguatan sistem presidensial; dan *kedua*, putusan tersebut mempunyai implikasi terhadap desain kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah (pilkada), karena dalam terminologi putusan tersebut sudah tidak membedakan pemilu atau pilkada, maka sengketa pilkada tetap ke Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini tidak memilih model keserentakan yang ideal diterapkan pada pemilu serentak, kajian penelitian ini lebih menyoroti kepada tafsir putusan dan kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan penelitian yang hendak penulis lakukan tidak hanya menganalisis tafsir putusannya saja, tetapi juga menggunakan pisau susunan negara dalam mencapai hasil model keserentakan yang menguatkan sistem pemerintahan di Indonesia.

Keempat, penelitian dari Syarifuddin Jurdi dengan judul “Format Pemilu Serentak Pasca Putusan MK No 55/2019: Kajian dan Analisis Sosiologi Politik”. Penelitian ini menggunakan pendekatan hermeneutika dan *verstehen* serta perspektif sosiologi politik dan kelembagaan. Melalui analisisnya ditemukan bahwa memperkuat *checks and balances* antara pemerintah dan parlemen melalui penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan lokal. Penggabungan pemilu legislatif (DPR dan DPD) dan pemilu presiden pada level nasional serta penggabungan pemilu legislatif (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) dan eksekutif (gubernur, bupati/walikota) pada level daerah menjadi pilihan. Terdapat beberapa alasan yang mendasarinya, namun dalam penelitian ini tidak dipilih secara eksplisit model keserentakannya, yang mendekati dengan hasil mengarah ke model nomor empat. Penelitian ini lebih berjenis kualitatif dengan bidang kajian sosiologi politik, sehingga aspek yuridis-normatifnya tidak terulas dengan baik, berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

Kelima, sebuah jurnal yang ditulis oleh Prayudi dengan judul “Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal”. Penelitian ini menggunakan pendekatan teoretis dengan hasil bahwa pemilu serentak yang dipisahkan antara pemilu nasional dan pemilu lokal menjadi instrumen untuk memperkuat sistem presidensial. Selain itu juga mengemukakan faktor-faktor yang perlu dipersiapkan untuk pemisahan pemilu serentak. Seperti penelitian nomor empat, pada penelitian ini tidak memilih model keserentakan secara terus terang, hanya saja dapat digolongkan kepada model nomor empat. Penelitian ini mendekati kerangka penelitian yang hendak penulis lakukan, hanya saja pada

penelitian ini tidak dianalisis secara mendalam baik dengan pendekatan yang dilakukan maupun bahan penelitiannya, karena pada penelitian yang akan penulis lakukan dilakukan dengan tiga pendekatan dan putusan Mahkamah Konstitusi turut menjadi bahan analisis yang melengkapi.

Keenam, penelitian dengan judul “Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus pada Pemilihan Umum Serentak Nasional Tahun 2019)” yang dilakukan oleh M Syarif Hidayatullah. Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah DPRD dalam kerangka NKRI dan Pemilu Serentak. Evaluasi terhadap DPRD yang dimasukkan pada level pemilihan nasional perlu dilakukan perubahan desain dari penyelenggaraan pemilu serentak. Hal ini jelas berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, meskipun terdapat irisannya, tetapi dari segi pembahasan yang komprehensif dan holistik, maka penelitian ini berbeda, terlebih dalam upaya memilih model keserentakan yang hendak dianut oleh sistem pemilu di Indonesia.

Berbagai penelitian yang disebutkan menggunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 sebagai objek penelitian. Namun, semuanya memiliki perbedaan dalam menganalisis, di mana ada yang menggunakan pendekatan hermeneutika dan *verstehen*, mencermati metode penafsiran historis dan penafsiran fungsional yang digunakan untuk memutuskan konstitusionalitas pemilu serentak, ada pula yang menganalisis *ratio decidendi* dari Putusan Mahkamah Konstitusi, ada juga yang menggunakan titik tumpu DPRD untuk membahas penyelenggaraan pemilihan umum, dan juga perbedaan

lainnya. Meskipun beberapa penelitian cenderung memberikan kesimpulan yang hampir serupa, terutama dalam hal pemilihan model keserentakan yang cocok diterapkan di Indonesia, minimal menyebutkan pemilu nasional dan lokal tanpa menyebut model nomor empat atau nomor lima dari enam varian model keserentakan dari Mahkamah Konstitusi.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis, melakukan evaluasi keberhasilan penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial pasca Pemilu Serentak 2019 menggunakan pendekatan kasus dengan mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, pendekatan filsafat untuk menggali lebih dalam untuk mencari model pemilu serentak yang ideal, dan pendekatan konseptual untuk merumuskan kembali konsep pemilu serentak. Mencari titik hubung antara pemilu serentak nasional dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial dan pemilu serentak lokal dengan penguatan sistem pemerintahan daerah (otonomi). Terdapat kemungkinan akan ada beberapa bagian yang memiliki irisan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya. Akan tetapi, konsentrasi permasalahan yang diangkat dan hendak diteliti belum secara mendasar dikupas oleh peneliti lainnya dan pada level yang sama yaitu sebagai penelitian tesis. Sehingga, penelitian ini orisinal merupakan buah pemikiran dari penulis.

F. Kerangka Pemikiran Teori

Kerangka pemikiran teori dibutuhkan dalam sebuah penelitian sebagai pisau untuk mengupas permasalahan dan juga sebagai wacana untuk mendiskusikan

problematis dari permasalahan yang diteliti. Adapun dalam penelitian ini, kerangka teori yang digunakan antara lain:

1. Demokrasi

Demokrasi menjadi sebuah kunci dalam setiap pembahasan yang memiliki keterkaitan dengan praktik pemilihan umum. Hal ini karena demokrasi merupakan sebab dari praktik pelaksanaan pemilihan umum dalam sebuah negara. Demokrasi menjadi ciri khas dari negara yang menerapkan kedaulatan rakyat. Pada dasarnya, demokrasi merupakan kata yang berasal dari bahasa Yunani berupa *demokratia*, susunan dari kata *demos* yang memiliki makna rakyat dan *kratos/kratein* yang memiliki makna kekuasaan/berkuasa (memerintah).³⁵ Hal yang sangat dasar bahwa demokrasi memiliki makna besar terhadap pemerintahan yang berdaulat, di mana mekanisme pembentukannya tidak dapat terlepas dari rakyat. Pada dasarnya karena kekuasaan itu berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri.³⁶

Demokrasi keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari Yunani Kuno karena dari sanalah praktik ini dikenal, terutama di negara-kota (*city-state*) pada abad ke-6 hingga abad ke-3 sebelum Masehi. Demokrasi dikenal sebagai praktik pemerintahan langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.³⁷ Demokrasi mengalami pergeseran dalam praktik pelaksanaan setelahnya. Pada negara

³⁵ Ni'matul Huda, *Loc.Cit.*

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 117.

³⁷ Miriam Budiardjo, *Loc.Cit.*

modern, demokrasi tidak lagi dipraktikkan dengan mekanisme langsung seperti yang terjadi pada negara-kota di Yunani Kuno. Dalam negara modern, demokrasi dipraktikkan berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).³⁸ Jelas hal ini dipengaruhi oleh perkembangan terhadap konsep negara dan pemerintahan serta perubahan sosial dan kultural terutama yang terjadi di Eropa. Pada negara modern telah mengenal batas luasan wilayah dengan sistem pemerintahan yang dijalankan dan juga problematik yang kian kompleks. Dengan ini, tidak dapat menjalankan demokrasi secara langsung kembali karena cenderung akan memiliki dampak praktik anarki baik pada rakyat maupun pemerintahan.

Demokrasi modern tidak dapat dipisahkan dari keberadaan *Magna Charta* (Piagam Besar) sebagai dokumen penting dalam perkembangan demokrasi pada Abad Pertengahan. Lantas, diabstraksi sebagai teori kontrak sosial (*social contract*) oleh John Locke dan Montesquieu. Lalu, berkembang lagi dengan memunculkan *Trias Politica* dan melahirkan Demokrasi Konstitusional pada tahap selanjutnya. Berangkat dari perkembangan sejarah inilah, Miriam Budiardjo memiliki pendapat kuat terhadap praktik demokrasi di negara modern yang dilaksanakan dengan model perwakilan (*representative democracy*). Atau, menurut Jimly Asshiddiqie sebagai *representative government*, berdasar yang dikemukakan oleh Wolfgang Friedmann. Demokrasi diartikan sebagai pemerintahan suatu negara yang merupakan pemerintahan oleh rakyat dengan kekuasaannya yang dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi.³⁹

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 120.

Uraian-uraian tersebut menempatkan negara yang menganut demokrasi yaitu negara yang tidak dapat dipisahkan dengan rakyat sebagai pemangku kekuasaan tertinggi. Berdasarkan hal tersebut maka nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan secara menyeluruh terhadap mekanisme kenegaraan. Nilai-nilai demokrasi tersebut meliputi:⁴⁰

- a. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Kegunaan pelaksanaan demokrasi dalam sebuah negara yaitu memastikan rakyat turut serta dalam mekanisme ketatanegaraan, seperti dilibatkan dalam tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan serta juga tahap pengambilan keputusan.⁴¹ Partisipasi rakyat dalam mengelola negara pada akhirnya terjadi, meskipun tidak secara langsung, yaitu dengan wakil-wakilnya di lembaga-lembaga negara. Demokrasi mengartikan bahwa pada pokoknya semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga diperintah.⁴²

2. Pemilihan Umum

Pelaksanaan pemilihan umum merupakan salah satu instrumen untuk menjembatani rakyat dengan wakil-wakilnya baik di parlemen maupun yang

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 219.

⁴¹ Afan Gaffar dalam Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

⁴² Koencoro Poerbopranoto dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 264.

duduk sebagai pejabat publik pemerintahan yang demokratis.⁴³ Jelas bahwa ini didasarkan pada konsep demokrasi perwakilan yang diterapkan oleh negara modern seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo. Pelaksanaan demokrasi yang menggunakan perwakilan (*representative democracy*) dalam penyelenggaraan negara, menurut Jimly Asshiddiqie diperlukan jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Alasannya, karena kedaulatan rakyat dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter. Wajar saja diperlukan jaminan mekanisme partisipasi rakyat karena salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yaitu adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut.⁴⁴

Sistem pemilihan umum menurut Kacung Marijan merupakan salah satu instrumen kelembagaan penting di dalam negara demokrasi untuk mewujudkan tiga prasyarat, yakni (1) kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, (2) partisipasi masyarakat, dan (3) adanya jaminan hak-hak sipil dan politik.⁴⁵ Pendapat dari Jimly Asshiddiqie di atas minus kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan pada pendapat Kacung Marijan. Berangkat dari pendapat Kacung Marijan setidaknya dapat diuraikan jika dalam pelaksanaan pemilihan umum terdapat sebuah sistem, yang lebih mengarahkan

⁴³ Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 Nomor 4, 2006, hlm. 7.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan Kelima (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 83.

kepada pemilihan umum secara normatif dan teknis. Pada pendapat Jimly Asshiddiqie menguraikan pelaksanaan pemilihan umum yang substansial. Sehingga didapati bahwa pemilihan umum menjadi sebuah hal yang penting dalam pelaksanaan demokrasi secara teknis dan substansial.

Pemilihan umum dapat juga disebut sebagai partisipasi politik yang merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat/demokrasi).⁴⁶ Disebutkan oleh Miriam Budiardjo bahwa di negara-negara demokrasi, konsep partisipasi politik bertolak dari paham bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan.⁴⁷ Frasa “untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan” jelas mirip dengan pendapat Kacung Marijan tentang kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Sedangkan frasa “dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat” lebih mengarah kepada substansial partisipasi dan jaminan rakyat.

Pemilihan umum sangat memiliki arti dalam rangka membentuk pemerintahan, yang dalam pendapat Miriam Budiardjo disebutkan sebagai menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan. Janedjri M Gaffar berpendapat jika substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai

⁴⁶ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 368.

⁴⁷ *Ibid.*

penyelenggara negara.⁴⁸ Penyampaian suara rakyat memiliki makna bahwa pemilihan umum merupakan sarana utama untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Jika menggunakan pendapat Rousseau dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, maka pemilihan umum ini merupakan *volunté générale*. Rousseau mengutarakan jika ada dua cara kedaulatan rakyat dilaksanakan, yakni melalui *volunté de tous* dan melalui *volunté générale*. Pengertian *volunté de tous* merupakan kehendak rakyat seluruhnya yang hanya dimanfaatkan oleh rakyat sekali saja yakni pada saat negara akan dibentuk (saat terjadi kontrak sosial). Sedangkan *volunté générale* merupakan kehendak sebagian besar rakyat yang diwujudkan pada setiap pengambilan keputusan melalui sistem suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.⁴⁹

Penjabaran yang dikemukakan di atas memberikan garis besar jikalau pemilihan umum menjadi sarana utama dalam mewujudkan demokrasi pada sebuah negara. Pemilihan umum tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan rakyat dan memiliki nilai penting dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, terdapat dua hal yang terjadi dari pelaksanaan pemilihan umum. *Pertama*, sarana pelaksanaan hak asasi warga negara untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar.⁵⁰ *Kedua*, agar wakil-wakil

⁴⁸ Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁴⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1980), hlm. 115-116, dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan Kedua (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 48.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 757.

rakyat (legislatif dan eksekutif) yang telah terpilih benar-benar terlegitimasi, sah untuk menjalankan kekuasaan dan kewenangan atas nama rakyat.⁵¹

3. Sistem Pemerintahan

Keberadaan sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari praktik-praktik kenegaraan yang dianut oleh sebuah negara. Sistem pemerintahan sangat dekat dengan penegakan kedaulatan dan kekuasaan. Saldi Isra mengungkapkan bahwa secara umum, acap kali terjadi pencampuran dalam menggunakan istilah “bentuk pemerintahan” dan “sistem pemerintahan”.⁵² Jelas karena pemerintahan memiliki kedekatan dengan kedaulatan dan kekuasaan. Maka dari itu, oleh pakar antara bentuk dan sistem diberikan definisi secara rigid karena ada perbedaan yang mendasar. Hans Kelsen menyebutkan bahwa bentuk negara dapat diklasifikasikan menjadi monarki dan republik. Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka adalah monarki. Sedangkan, jika kepala negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan tertentu maka adalah republik.⁵³

Deliar Noer mengungkapkan jikalau hanya dalam zaman modern inilah memang kekuasaan itu berhubungan erat dengan negara,⁵⁴ tanpa menepis jika pada masa lampau masalah kekuasaan itu pun telah pula ada. Di sisi lain, Miriam Budiardjo mengaitkan pengertian kekuasaan memiliki keterkaitan erat dengan otoritas, wewenang (*authority*) dan legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan).⁵⁵ Berik ut juga C.F. Strong mengungkapkan bahwa otoritas atau kekuasaan tertinggi

⁵¹ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, (Bandung: Nusa Media, 2018), hlm. 10.

⁵² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 2.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Medan: Dwipa, 1965), hlm. 56 dalam Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 19.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 64.

yang dapat membuat dan melaksanakan undang-undang disebut Pemerintah (*Government*).⁵⁶ Berangkat dari tiga pendapat tersebut, maka agar kekuasaan yang ada itu tidak cenderung mengarah kepada sistem yang otoriter, gagasan utama di dalam desain kelembagaan itu adalah bagaimana melakukan pembagian dan pemisahan terhadap lembaga-lembaga yang memiliki kekuasaan.⁵⁷

Menurut Moh Mahfud MD:⁵⁸

“Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencara secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pemencaran kekuasaan ke dalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu negara kesatuan dan negara federal.”

Gagasan pemencaran kekuasaan sebenarnya telah lama dikemukakan oleh para pemikir seperti Montesquieu, John Locke, dan para filsuf lainnya. James Madison menyatakan bahwa “*the accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny*”⁵⁹ (berkumpulnya semua kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di tangan yang sama, baik dari satu, beberapa, atau banyak, dan apakah turun-temurun, ditunjuk sendiri, atau pemilihan, tepat dapat disebut definisi yang sangat tirani). Pendapat Madison tepat seperti pernyataan Lord Acton yang

⁵⁶ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁵⁷ Kacung Marijan, *Op. Cit.*, hlm. 19.

⁵⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Keempat (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 215.

⁵⁹ Geoffery Brennan dan Alan Hamlin, *Democratic Devices and Desire's*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hlm. 212 dalam Kacung Marijan, *Op. Cit.*, hlm. 20.

terkenal itu, bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*”.

Menggunakan uraian sebelumnya, sistem pemerintahan didefinisikan secara abstrak memiliki keterkaitan dengan negara dan kekuasaan. Saldi Isra merangkum beberapa definisi sistem pemerintahan menurut beberapa pakar. Disebutkan oleh para pakar hubungan ini ada yang antarlembaga-lembaga negara, ada yang antarpemerintah dan badan yang mewakili rakyat, dan ada yang langsung menyebutkan antara eksekutif dan legislatif. Saldi Isra lalu menyimpulkan jika sistem pemerintahan adalah sistem yang menjelaskan hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif.⁶⁰ Lebih umum lagi, pengertian sistem pemerintahan menandakan hubungan yang terjadi dari proses pemencaran kekuasaan.

Hubungan antara lembaga (pemegang kekuasaan) eksekutif dan lembaga (pemegang kekuasaan) legislatif sebagai pengertian paling dasar dari sistem pemerintahan dengan pemencaran kekuasaan secara horizontal ternyata memiliki varian yang bermacam-macam. C.F. Strong berpendapat terdapat dua jenis yaitu eksekutif yang dikendalikan oleh parlemen (*parliamentary executive*) dan eksekutif yang berada di luar kendali parlemen (*non-parliamentary executive* atau *fixed executive*).⁶¹ Jika Giovanni Sartori membedakannya dengan lebih bervariasi, terdapat tiga kategori yaitu *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-*

⁶⁰ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

⁶¹ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 321.

presidentialism. Begitu pula Arend Lijphart yang membedakan atas tiga kategori yaitu *parliamentary*, *presidential*, dan *hybrid*.⁶²

Berangkat dari pengertian abstrak sistem pemerintahan yang menandakan hubungan yang terjadi dari proses pemencaran kekuasaan. Maka, pendapat Moh. Mahfud MD terkait pemencaran secara vertikal juga termasuk dalam pengertian sistem pemerintahan itu sendiri. Hal ini bersinggungan dengan bentuk negara yang itu dapat dibedakan negara kesatuan atau negara federal atau bahkan negara konfederasi. Pemerintah pusat dalam hal ini memiliki otoritas kekuasaan yang dipencarkan kepada pemerintah lokal melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.⁶³ Pemencaran yang dilakukan pemerintah pusat tersebut disebut desentralisasi atau dekonsentrasi. Berdasarkan hal tersebut sehingga sistem pemerintahan daerah dapat dikategorikan dalam dua jenis yaitu sentralisasi dan desentralisasi/dekonsentrasi.

Keberadaan sistem pemerintahan jika merujuk pada berbagai uraian di atas terjadi atas keberadaan kekuasaan dan atau kewenangan yang beralih dari rakyat kepada para penyelenggara negara. Mempelajari pola sistem daripada pemerintahan merupakan epistemologi bagaimana kekuasaan tersebut lantas disiasati. Berasal dari pemikiran ini, maka timbul berbagai pengejawantahan dari para ahli, sistem pemerintahan kemudian dikupas dari berbagai lini. Ada pendapat bahwa sistem pemerintahan tersebut dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan antara

⁶² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 3-4.

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

lain legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lalu, muncul pembagian berdasarkan hubungan antarlembaga yang melahirkan parlementer dan presidensial, bahkan campuran. Selain itu, sistem pemerintahan juga dibagi secara vertikal yang bersinggungan dengan bentuk pemerintahan atau susunan negara yang memunculkan pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal.

Mendasarkan kepada berbagai pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka sistem pemerintahan memiliki kegunaan untuk mengidentifikasi pelaksanaan dari koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, yudikasi dan eksekusi, dalam hubungan pusat dengan daerah, antarlembaga serta antara yang memerintah dengan diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.⁶⁴ Pengidentifikasian berkaitan erat dengan pembagian dan alokasi nilai (value) masyarakat kepada lembaga-lembaga pemerintahan sering tidak merata dan karena itu menyebabkan konflik.⁶⁵ Sistem pemerintahan memiliki fungsi untuk dapat melihat pelaksanaan distribusi kekuasaan tersebut berjalan pada batasan yang telah ditentukan sesuai dengan fungsi dan nilai. Berdasarkan kesadaran nilai guna sistem pemerintah ini selalu memiliki keterkaitan dengan ontologi dari *check and balances*, yang berfungsi untuk menjaga kekuasaan tidak melewati batasannya karena pada dasarnya memiliki peluang untuk melanggar batas-batas tersebut.⁶⁶

4. Pemerintahan Daerah

⁶⁴ Inu Kencana Syafii, *Sejarah Pemerintahan: Sejarah Agama dan Sejarah Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020), hlm. 27.

⁶⁵ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 21.

⁶⁶ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 12.

Keberadaan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan atas bentuk negara dan proses pemencaran kekuasaan secara vertikal. Ketiganya memiliki hubungan yang erat dalam menciptakan sebuah teori pemerintahan daerah. Mahfud MD berpendapat bahwasanya pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu negara kesatuan dan negara federal.⁶⁷ Dalilnya sama ketika sistem pemerintahan harus dilakukan pemencaran kekuasaan secara horizontal, keberadaan bentuk negara tersebut agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan yang dapat melahirkan pemerintahan yang korup dan sewenang-wenang.⁶⁸ Dengan demikian, bentuk negara menghubungkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional. Alasannya karena pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional (lokal, daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara.⁶⁹ Sebab lainnya seperti pendapat Pangerang Moenta yang beralasan jika pemerintahan daerah muncul karena tidak semua masalah negara dapat dilakukan oleh pemerintah pusat berhubung kian berkembang dan berbeda-bedanya kepentingan daerah.⁷⁰

Pemerintahan daerah – atau lokal atau juga dapat disebut sebagai subnasional – diselenggarakan secara berbeda di negara federal dengan di negara kesatuan. Pemerintah subnasional pada negara federasi yaitu negara-negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan

⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

⁶⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 25.

⁷⁰ Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Inteligencia Media, 2017), hlm. 22.

sendiri (otonomi) yang disebut sebagai negara bagian.⁷¹ Disebutkan pula jika strukturnya pun bukan pemerintahan yang bertingkat karena pada hakikatnya kedudukan otonomi antara negara bagian dengan pemerintah daerah (*city, country, township, dsb*) pada dasarnya sama.⁷² Jelas berbeda dengan yang diterapkan dalam negara kesatuan, yang antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) memiliki prinsip jika segenap urusan negara tidak dibagi dan menjadi sebuah kebulatan (*eenheid*).⁷³ Seperti pendapat Rodee, negara kesatuan ialah negara yang pemerintah pusat atau nasional memegang kedudukan tertinggi, memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan.⁷⁴

Urusan dalam negara kesatuan tersebut harus menemukan keadaan kompleksitas demografi dan geografi sebuah negara, yang tidaklah mungkin urusan-urusan negara tersebut dapat dilakukan dengan cara yang sentralistik. Pembagian tugas dan pemberian kewenangan tentu tidak mungkin dihindarkan dalam sebuah negara modern.⁷⁵ Oleh sebab itu, Ni'matul Huda mengklasifikasikan penyelenggaraan negara kesatuan dalam dua bentuk yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.⁷⁶ Dalam hal negara kesatuan dengan sistem sentralisasi maka

⁷¹ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), hlm. 46.

⁷² Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kesepuluh (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 4.

⁷³ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Op. Cit.*, hlm. 48.

⁷⁴ Carlton Clymer Rodee dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2002) dalam Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), hlm. 47.

⁷⁵ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

⁷⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 234.

pemerintah pusat memiliki keleluasaan mengatur dan mengurus secara langsung segala sesuatu yang memiliki keterkaitan dengan negara. Daerah-daerah dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi hanya tinggal melakukan hal-hal apa saja yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi, dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah). Pemerintah pusat dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi membagikan beberapa bagian kekuasaannya kepada daerah-daerah, sehingga kekuasaan tidak terpusat kepada pemerintah pusat saja.

Pemerintahan daerah pada dasarnya memiliki dua variabel, pemerintahan dan daerah. Pemerintahan berasal dari pemerintah yang oleh C.F. Strong diartikan sebagai alat kelengkapan negara untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan, baik legislatif, eksekutif atau yudikatif.⁷⁷ Daerah menjadi cakupan wilayah yang memiliki korelasi dengan bentuk negara – seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Artinya, pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif di daerah. Pemerintahan menjadi bermakna epistemologis dari ontologi pemerintah. Pemerintahan daerah bukan menjadi alat kelengkapan tetapi melakukan aksi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang berada di tingkatan daerah. Syaukani memberikan contoh sebagai berikut.⁷⁸

“Dalam sebuah negara demokrasi yang sangat memperhatikan mekanisme *checks and balances*, seorang eksekutif tidak akan memiliki kewenangan untuk menetapkan dan membuat kebijaksanaan oleh kepala eksekutif yang bersangkutan. Karena melibatkan kepentingan yang sangat luas, maka kebijaksanaan tersebut harus mendapat dukungan dan pengawasan dari

⁷⁷ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁷⁸ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm 242-243.

berbagai pihak. Ketika dia mengusulkan, merancang, dan membuat kebijaksanaan publik dia harus berurusan dengan DPRD dan kalangan masyarakat yang mempunyai kepentingan langsung dengan kebijaksanaan tersebut.”

Menggunakan pendapat Syaukani, pemerintahan daerah dalam negara kesatuan juga perlu memperhatikan mekanisme *checks and balances*, seperti pada sistem pemerintahan presidensial. Hanya saja lebih lanjut, Syaukani menambahkan jika demokrasi di Indonesia belum memperlakukan mekanisme “*checks and balances*” sehingga tidak jarang menimbulkan konflik karena interpretasi yang dibuat oleh masing-masing pihak secara tidak seimbang.⁷⁹ Kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dijelaskan pada “harus berurusan dengan DPRD” yang turut menjelaskan jika eksekutif yang dimaksud adalah kepala daerah. Pemahaman teori ini sama seperti detesis nomenklatur pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁰

Kebutuhan pemerintahan daerah tidak lain agar dapat melaksanakan urusan pemerintahan yang dapat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang ada di sekitarnya.⁸¹ Pemerintahan daerah akan dapat memahami

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 243.

⁸⁰ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸¹ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 22.

kebutuhan masyarakat dan lingkungannya sehingga dapat mempercepat perwujudan kesejahteraan. Pemerintahan daerah yang diselenggarakan dengan otonomi dalam negara kesatuan dipandang lebih luas sebagai instrumen untuk mencapai tujuan bernegara. Kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis serta memperkuat kapasitas masyarakat dan meningkatkan sensitivitas, transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah.⁸²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, sebuah penelitian ilmiah yang dilakukan dengan mendasarkan pada masalah-masalah hukum maka disebut sebagai penelitian hukum.⁸³ Hal ini diamini oleh pandangan positivisme yang memandang setiap penelitian hukum sudah pasti bersifat normatif, hanya saja pendekatan dan bahan-bahan yang digunakan harus dikemukakan.⁸⁴ Penelitian hukum memiliki tujuan untuk menemukan kebenaran koherensi.⁸⁵

Sedangkan dalam pandangan sosiolegal (*socio-legal*), penelitian yang dilakukan penulis termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif atau doktriner.⁸⁶ Penelitian yang dilakukan terhadap kaidah hukum dalam perundang-

⁸² Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Op. Cit.*, hlm. 34.

⁸³ Munir Fuadi, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, (Depok, Rajawali Pers, 2018), hlm. 18.

⁸⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keenambelas (Jakarta, Kencana, 2021), hlm. 56.

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 47.

⁸⁶ Munir, *Op.Cit.*, hlm. 19.

undangan, yurisprudensi dan doktrin, yang dilakukan secara kualitatif.⁸⁷ Penggunaan metode kualitatif artinya menggunakan pengamatan, wawancara, atau penelaahan dokumen,⁸⁸ dapat dikatakan sebagai penelitian kepustakaan atau penelitian literatur yang meneliti bahan-bahan pada perpustakaan secara umum, baik bahan undang-undang, peraturan, yurisprudensi maupun buku-buku atau informasi tertulis lainnya.⁸⁹

Dengan demikian, penelitian ini merupakan penelitian normatif atau doktriner, lebih umumnya lagi disebut sebagai penelitian hukum.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga model. *Pertama*, menggunakan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini diterapkan karena penulis melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan materi penelitian yang telah diputus oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.⁹⁰ Seperti pendapat Peter Mahmud bahwa di samping putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, putusan Mahkamah Konstitusi juga dapat dijadikan pendekatan kasus.⁹¹ Hal ini karena penulis menggunakan bahan hukum primer berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021.

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 20.

⁸⁸ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Keempatpuluh (Bandung, Rosda, 2021), hlm. 9.

⁸⁹ Munir, *Op.Cit.*, hlm. 25.

⁹⁰ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Kelima (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2019), hlm. 191.

⁹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 165.

Kedua, menggunakan pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Pendekatan ini diterapkan karena peneliti akan melakukan penelaahan tentang materi penelitian secara lebih mendalam sesuai dengan sifat filsafat yaitu menyeluruh, radikal dan mendalam⁹² terhadap fenomena kasus keserentakan yang didasarkan pada pertimbangan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan mencari makna pada fenomena kasus tersebut, penulis dapat memperoleh pengertian atau makna baru dan menguji penerapannya secara praktis dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Ketiga, menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan ini diterapkan karena penelitian mencoba lakukan identifikasi pandangan, doktrin dan konsep⁹³ berkenaan dengan penyelenggaraan model pemilihan umum secara serentak terhadap sistem pemerintahan di Indonesia. Dengan menggunakan pemahaman dari doktrin-doktrin serta pandangan-pandangan para sarjan, penulis dapat mengidentifikasi konsep tersebut dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dan undang-undang yang berkaitan.⁹⁴ Sehingga akan ditemukan gagasan konsep penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang menguatkan sistem pemerintahan di Indonesia.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah urgensi dan konsep keserentakan dalam pemilihan umum. Kemudian diarahkan terhadap penguatan sistem pemerintahan di Indonesia.

⁹² Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 190.

⁹³ *Ibid*, hlm. 185.

⁹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 180.

4. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder atau data kepustakaan sebagai bahan hukum yang mencakup ke dalam tiga macam tingkatan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan nonhukum.⁹⁵ Adapun bahan hukum tersebut yang digunakan dijabarkan sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).
- ii. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- iii. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- iv. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- v. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021.
- vi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.
- vii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

b. Bahan hukum sekunder

⁹⁵ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 42-43.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri atas buku atau jurnal hukum yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum dan ensiklopedia hukum.⁹⁶

c. Bahan nonhukum

Bahan nonhukum merupakan bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hukum yang terkait dengan penelitian, seperti buku politik, buku ekonomi, data sensus, laporan tahunan perusahaan, kamus bahasa dan ensiklopedia umum.⁹⁷

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif/doktriner. Oleh karenanya, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan yaitu dengan melakukan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum yang telah disebutkan sebelumnya. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan,⁹⁸ maupun penelusuran dengan metode lain yang dapat membantu dalam menganalisis permasalahan.

6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan nonhukum diperoleh maka selanjutnya dilakukan analisis untuk dapat memecahkan permasalahan yang diajukan oleh penulis. Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara, melakukan seleksi bahan hukum yang diperoleh, lalu melakukan klasifikasi

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 160.

menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian secara sistematis.⁹⁹ Kegiatan pengolahan bahan-bahan hukum dilakukan dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Toeri Pemilihan Umum Serentak, merupakan bab yang memuat penyajian tentang Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia, Model Pemilihan Umum dalam Tinjauan Sejarah di Indonesia, dan Model Pemilihan Umum dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi.

Bab III Tinjauan Teori Sistem Pemerintahan di Indonesia, merupakan bab yang memuat penyajian tentang Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial, dan Sistem Pemerintahan Daerah yang Otonomi.

Bab IV Penyajian Data dan Analisis, merupakan bab yang memuat penyajian serta pemaparan analisis penelitian tentang Penguatan Sistem Pemerintahan pada

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 180.

Pemilihan Umum Serentak, Model Pemilihan Umum Serentak yang Ideal, dan Hubungan Model Keserentakan terhadap Sistem Pemerintahan di Indonesia.

Bab IV Penutup, merupakan bab yang memuat kesimpulan dari hasil penelitian dan disertai dengan saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian.



BAB II

TINJAUAN TEORI PEMILIHAN UMUM SERENTAK

A. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia

1. Pemilihan Umum sebagai Pelaksanaan Demokrasi

Keberadaan pemilu dalam negara demokrasi menjadi sebuah hal yang wajar, begitu pula di Indonesia. Pemilu memang tidak dapat dipisahkan dari praktik pelaksanaan berdemokrasi. Fajlurrahman Jurdi mengemukakan jika pemilu secara konseptual menjadi jembatan legitimasi kekuasaan rakyat untuk menyerahkan sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakil-wakilnya, baik yang berada di parlemen maupun pemerintahan.¹⁰⁰ Membicarakan kekuasaan rakyat maka akan bersangkut paut dengan demokrasi yang mana memiliki prinsip kekuasaan itu berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri,¹⁰¹ seperti yang telah dikemukakan dalam kajian kerangka pemikiran teori.

Menandakan kembali pendapat dari Miriam Budiardjo dan Jimly Asshiddiqie tentang demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Pemilu menjadi sebuah jaminan untuk melakukan mekanisme partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara, baik parlemen (legislatif) maupun pemerintahan (eksekutif). Artinya, pejabat yang berkedudukan sebagai anggota parlemen atau pejabat publik (pemerintahan) merupakan wakil-wakil rakyat hasil dari pemilu.¹⁰²

¹⁰⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 1.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 117.

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik...", *Loc. Cit.*

Dengan demikian, benar jikalau dalam negara modern, *representative democracy* yang dipilih sebagai pelaksanaan demokrasi yang paling rasional, tidak lagi secara langsung.¹⁰³ Konsep dari mekanisme perwakilan tersebut dianggap cukup efektif untuk menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan negara.

Pemilu sebagai mekanisme pengisian anggota parlemen dan pejabat pemerintah memiliki efek samping menjadi sarana kompetisi untuk merebutkan atau mempertahankan kekuasaan¹⁰⁴ yang sah dan konstitusional. Didasarkan pada hal tersebut, maka pedoman dalam menyelenggarakan pemilu diperlukan agar dalam melaksanakan pemilu tidak melenceng dari asas-asas universal pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, eksistensi asas pemilu sangat diperlukan, mengingat secara universal pemilu menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.¹⁰⁵ Alasan fundamental lainnya karena pemilu merupakan prosedural pelaksanaan demokrasi, maka pemilu harus disiasati sedemikian rupa sehingga demokrasi dapat dilaksanakan secara efektif.¹⁰⁶

Terdapat perbedaan pengertian antara asas dengan prinsip, begitu juga dalam hal penerjemahan dalam literatur Inggris. Penelusuran terminologi asas mempunyai arti sebagai dasar, dasar cita-cita, atau hukum dasar.¹⁰⁷ Sedangkan prinsip berarti asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak dan

¹⁰³ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 109.

¹⁰⁴ Kacung Marijan, *Op. Cit.*, hlm. 83.

¹⁰⁵ Fajlurrahman, *Op. Cit.*, hlm. 26.

¹⁰⁶ Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 92.

¹⁰⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Asas", <https://kbbi.web.id/asas.html>, akses pada 12 Mei 2022.

sebagainya) atau dasar.¹⁰⁸ *Principle* jika dilakukan penerjemahan ke bahasa Indonesia adalah prinsip, begitu pula sebaliknya. Tetapi asas jika dilakukan penerjemahan ke bahasa Inggris maka akan menjadi *principle*. Melihat pengertian dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, maka asas jauh lebih dasar dan general daripada prinsip, sedangkan prinsip berpadanan dengan asas. Sehingga wajar jika dalam khasanah Indonesia sering terjadi pertukaran antara asas dan prinsip. Hal ini diperlukan sebagai bentuk pengantar dalam memahami naskah dengan bahasa Inggris, sebelum lebih jauh membahas asas-asas pemilu.

Asas-asas pemilu sebagai pikiran, dasar pijakan dan prinsip-prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilu harus dipertahankan dan dijaga nilai-nilai universalitasnya.¹⁰⁹ Keharusan tersebut memiliki keterkaitan dengan maksud agar tujuan pemilu yang dalam sebuah negara yang demokratis tercapai. Antara satu negara dengan negara lain mempraktikkan konsep demokrasi secara berbeda-beda.¹¹⁰ Negara komunis menyelenggarakan pemilu yang dalam kenyataan menawarkan calon tunggal dan memerlukan anggaran yang besar. Negara berkembang menyelenggarakan pemilu sebagai alat membenarkan rezim yang berkuasa hingga melakukan mobilisasi, intimidasi dan paksaan fisik terhadap rakyat. Negara liberal menyelenggarakan pemilu bertujuan untuk meyakinkan dan melibatkan individu anggota masyarakat dalam proses politik karena berkurangnya gairah dan keterlibatan anggota masyarakat dalam pemilu.¹¹¹

¹⁰⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Prinsip", <https://kbbi.web.id/prinsip.html>, akses pada 12 Mei 2022.

¹⁰⁹ Fajlurrahman, *Op. Cit.*, hlm. 27.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., Op. Cit.*, hlm. 116.

¹¹¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Grasindo, 2015), hlm. 233.

Melihat praktik dalam negara-negara yang menyelenggarakan pemilu di atas, maka keberadaan dan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan asas-asas universal akan lebih membawa keterjaminan proses demokrasi dan tercapainya tujuan pemilu. Asas-asas tersebut sangat fundamental sebagai indikator demokratisnya penyelenggaraan pemilu dalam sebuah negara.

IDEA menimbang tentang standar internasional dari desain sistem pemilu bahwa tidak ada satu dokumen lengkap yang disepakati secara universal sebagai instrumen legal menyangkut pemilu. *There is consensus that such standards include the principles of free, fair, and periodic elections that guarantee universal adult suffrage, that secrecy of the ballot and freedom from coercion, and a commitment to the principle of one person, one vote.*¹¹² Setidaknya terdapat konsensus standar tersebut yang disepakati dan diterapkan sebagai komitmen mengenai pemilu yang demokratis oleh berbagai negara, meski tanpa instrumen legal khusus tentang pemilu. Jikapun ada, hal tersebut dibuat oleh organisasi konfederasi regional seperti Uni Eropa.¹¹³ Berbeda dengan Guy S. Goodwin-Gill sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, prinsip *free and fair election* telah menjadi pedoman berbagai negara demokrasi modern dalam penyelenggaraan pemilu beberapa dekade terakhir.¹¹⁴

Konstitusi Indonesia dalam Pasal 22E ayat (1) menyebutkan jika pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Lalu, pada

¹¹² Andrew Reynolds et.al., *Electoral System Design*, (Sweden: International IDEA, 2008), hlm. 14.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 51.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) menyebutkan lebih detail terkait penyelenggaraan pemilu. Pasal 2 UU Pemilu menegaskan kembali apa yang telah diatur dalam konstitusi dengan menyebutkan sebagai asas. Selain penyelenggaraan pemilu harus berdasarkan pada asas, pasal 3 mengatur bahwa penyelenggaraan pemilu juga harus memenuhi prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien.

Asas langsung memiliki arti jika rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.¹¹⁵ Asas umum mengartikan pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi setiap/semua warga negara, menurut persyaratan asasi (*basic*) tertentu.¹¹⁶ Asas bebas diartikan bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun.¹¹⁷ Asas rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun.¹¹⁸ Asas jujur artinya penyelenggara/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, dalam menyelenggarakan pemilihan umum harus bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁹ Asas adil memiliki

¹¹⁵ Fajlurrahman, *Op. Cit.*, hlm. 28.

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 29.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 30.

¹¹⁸ *Ibid*.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 31.

arti setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.¹²⁰

Asas-asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia tidak berbeda dengan apa yang menjadi konsensus standar seperti IDEA kemukakan. Bahkan pengaturan untuk asas langsung, asas umum, dan asas jujur yang ada dalam peraturan perundang-undangan tidak ada dalam konsensus tersebut secara eksplisit. Sedangkan untuk asas berkala yang ada dalam pendapat IDEA, pada Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan sebagai “setiap lima tahun sekali”. Jika dalam UU Pemilu memang tidak ada dalam satu kesatuan batang tubuh pengaturan asas, prinsip dan tujuan. Tetapi dapat ditelusuri dalam Pasal 167 ayat (1) UU Pemilu, frasa pelaksanaan pemilu setiap lima tahun sekali jelas ada. Dengan demikian, Indonesia mendasarkan penyelenggaraan pemilu dengan asas-asas yang telah menjadi konsensus standar seperti yang dikemukakan oleh IDEA, bahkan lebih detail.

Penyelenggaraan pemilu yang sesuai dengan asas-asas tersebut – seperti yang telah dikemukakan sebelumnya – akan memberikan jaminan terhadap proses demokrasi dan tercapainya tujuan pemilu. Jimly memiliki pendapat bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu (*general election*) pada pokoknya dapat dirumuskan menjadi empat:¹²¹

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 32.

¹²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm 754.

d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Tujuan penyelenggaraan pemilu dirasakan penting bagi wakil rakyat atau pejabat pemerintahan, untuk mengukur legitimasi atau tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya.¹²² Begitu pula bagi partai politik, penyelenggaraan pemilu penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada partai politik yang bersangkutan.¹²³ Menggunakan pendapat Jimly Asshiddiqie ini, tujuan penyelenggaraan pemilu memiliki dimensi yang luas, meski berupa penilaian indikator untuk mengukur sesuatu hal yang ideal agar tercapai.

Kerangka positivisme dari tujuan penyelenggaraan pemilu yakni dengan adanya pengaturan pelaksanaan pemilu yang sah dalam tata perundang-undangan. UU Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹²⁴ Selain itu juga untuk menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh sebab itu, pengaturan penyelenggaraan pemilu memiliki tujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas; menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu; memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; dan mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.¹²⁵

¹²² *Ibid*, hlm 757.

¹²³ *Ibid*.

¹²⁴ Lihat konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹²⁵ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pengaturan terhadap penyelenggaraan pemilu merupakan wujud dari konstitusionalisme, baik yang diatur secara abstrak dalam UUD NRI 1945 maupun dalam undang-undang kepiluan. Konstitusionalisme menyangkut dengan dibatasi dan diaturnya kedaulatan rakyat (demokrasi) bagaimana disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan untuk menjamin bahwa rakyat yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kekuasaannya.¹²⁶ Nilai-nilai demokrasi substantif dan prosedural yang diatur dalam peraturan perundang-undangan akan memberikan angin segar terhadap demokratisasi¹²⁷, selain juga untuk menjamin kepastian hukum dari pelaksanaan pemilu.

2. Pembentukan Pemerintahan yang Demokratis

Miriam Budiardjo menyebutkan partisipasi politik untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan sebagai salah satu pelaksanaan kedaulatan yang berada di tangan rakyat.¹²⁸ Begitu juga dengan Jimly Asshiddiqie dalam mengemukakan pendapatnya tentang tujuan penyelenggaraan pemilu, salah satunya yaitu untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.¹²⁹ Sejatinya, hal ini merupakan proses yang disebutkan sebagai kekuasaan yang dikelola oleh rakyat dalam makna pemerintahan yang berkedaulatan rakyat (demokratis). Pemilu menjadi sebuah proses untuk mengantarkan rakyat yang dipilih menjadi salah seorang perwakilan dalam menjalankan kekuasaan negara, baik di lembaga perwakilan maupun pemerintahan.

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., Op. Cit.*, hlm. 117.

¹²⁷ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 135.

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 368.

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm 754.

Para ahli yang memandang demokrasi dari sudut prosedur, secara konkret menjelaskan implementasi pelibatan rakyat dalam demokrasi dilakukan melalui cara pengelolaan suara rakyat saat pengambilan putusan publik.¹³⁰ Pendapat ini seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo di atas tentang partisipasi politik. Namun, secara jelas bahwa cara pengelolaan suara rakyat sebagai implementasi demokrasi prosedur mengarah kepada penyelenggaraan pemilu. Selain itu, pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie jika pada semua sistem demokrasi, pejabat kepala pemerintahan itu selalu diangkat melalui pemilihan yang bersifat demokratis.¹³¹ Tentu saja, pemilihan demokratis mengarahkan kepada penyelenggaraan pemilu dalam memilih kepala pemerintahan. Dengan demikian, pemilu memiliki kedudukan yang penting dalam membentuk pemerintahan rakyat (lembaga perwakilan dan pemerintah) yang demokratis.

Maurice Duverger berpendapat terdapat dua cara pengisian jabatan demokratis. Pertama, demokrasi langsung yaitu pengisian jabatan dengan cara rakyat memilih langsung seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan. Kedua, demokrasi perwakilan yakni pengisian jabatan dengan cara rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk kemudian memilih seseorang menduduki jabatan tertentu.¹³² Jika memahami maksud pengertian yang dikemukakan oleh Maurice Duverger, mungkin lebih tepat kepada praktik

¹³⁰ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 747.

¹³² Maurice Duverger sebagaimana dikutip oleh Umbu Rauta, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 3, September 2014, hlm. 605.

pemilihan pejabat secara langsung dan perwakilan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Didik Supriyanto jika dalam pemilihan presiden dikenal dua sistem pemilu, yaitu pemilihan langsung (*popularly elected*) dan pemilihan tidak langsung (*electoral college*).¹³³ Jika demikian, maka tidak terjadi kesalahan perspektif dengan klasifikasi demokrasi yang dikemukakan oleh banyak ahli, karena juga menggunakan terminologi demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

Pengisian jabatan yang dikemukakan oleh Maurice Duverger dan Didik Supriyanto juga perlu dimasukkan variabel sistem pemerintahan yang berlaku. Cara ini akan dapat memahami bagaimana pengisian jabatan demokratis yang dianut oleh sebuah negara. Sistem pemerintahan parlementer memang merupakan pelaksanaan demokrasi perwakilan yang murni, begitu juga dengan pengisian kepala pemerintahannya (perdana menteri) yang dipilih oleh parlemen atau wakil rakyat. Akibatnya, dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik saling ketergantungan (*mutual dependence*) antara lembaga perwakilan dengan pemerintah (eksekutif).¹³⁴

Sistem pemerintahan presidensial mensyaratkan pengisian kepala pemerintahan (presiden) dipilih langsung oleh rakyat, tidak melalui parlemen atau wakil rakyat. Keberadaan dua pemilu dalam sistem ini menegaskan pemisahan antara kekuasaan lembaga perwakilan dan pemerintah (eksekutif).¹³⁵ Pemisahan tersebut dikarenakan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah (presiden)

¹³³ Didik Supriyanto, *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik*, (Jakarta: Perludem, 2021), hlm. 167.

¹³⁴ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 19.

¹³⁵ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 23.

dipilih langsung oleh rakyat. Dalam kerangka pemikiran Maurice Duverger dan Didik Supriyanto, sejauh pengisian pejabat melibatkan rakyat secara langsung ataupun perwakilan, sebuah negara diklasifikasikan pengisian pejabatnya secara demokratis.

Indonesia yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial akan masuk ke dalam klasifikasi pengisian jabatan secara langsung yang disebut sebagai demokrasi langsung oleh Maurice Duverger. Alasan kuatnya yaitu pasca perubahan UUD 1945, Indonesia bersepakat untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensial yang ihwal pengisian jabatan presidennya dilakukan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan langsung dalam sistem pemerintahan presidensial dimaknai lebih dari sekadar memberi kesempatan kepada rakyat untuk menentukan pilihannya, tetapi menjadi bukti mandat langsung (*direct mandat*) dari rakyat.¹³⁶ Oleh karena itu, presiden dan wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya,¹³⁷ atau dapat juga disebut bertanggung jawab kepada konstitusi.

Muncul pertanyaan, kenapa pertanggungjawaban dalam pemerintahan presidensial yang dipilih oleh rakyat dapat dikatakan juga kepada konstitusi, bukan semata-mata rakyat? Jawaban pertanyaan ini dapat dilihat dari pendapat E.C.S. Wade bahwa konstitusi adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-

¹³⁶ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 151.

¹³⁷ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan Kedua (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 142.

pokok cara kerja badan-badan tersebut.¹³⁸ Sehingga, hal-hal yang ditetapkan konstitusi sebagai bidang wewenang eksekutif benar-benar merupakan wewenang jabatan orang yang dipilih untuk melaksanakan wewenang itu.¹³⁹ Oleh karena itu, presiden yang dipilih oleh rakyat juga bertanggung jawab kepada konstitusi dalam sistem pemerintahan presidensial.

Demokrasi konstitusional memiliki ciri khas tentang gagasan pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.¹⁴⁰ Hal ini seperti ketika antarmasyarakat yang melakukan perjanjian dengan seseorang atau sekelompok orang lalu memberikan kekuasaannya dengan berbagai syarat yang harus dihormati dan ditaati oleh keduanya. Perjanjian itu lalu melahirkan pemerintah atau negara dengan orang atau sekelompok orang yang menjalankan mandat kekuasaan atas nama rakyat.¹⁴¹ Fajlurrahman juga mengemukakan seperti itu ketika menjelaskan tentang pengertian pemilu berdasarkan kesimpulannya:¹⁴²

Pemilu merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum. Oleh karena pemerintahan yang dibentuk adalah berdasarkan hukum, maka pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemilu yang patuh dan taat kepada ketentuan peraturan perundang-undangan disebut salah satu penyelenggaraan demokrasi konstitusional. Nilai-nilai

¹³⁸ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 170.

¹³⁹ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 357.

¹⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 107.

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 39.

¹⁴² Fajlurrahman, *Op. Cit.*, hlm. 16.

demokrasi yang penting menjadi materi muatan dan diterapkan berdasarkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mulai dari UUD NRI 1945 (konstitusi). Ramlan Surbakti mengemukakan dua indikator yang dapat digunakan untuk menilai bahwa pemilu dianggap demokratis.¹⁴³

Pemilu dianggap demokratis sekurang-kurangnya terdapat dua indikator. Pertama, adanya kepastian hukum dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu (*predictable procedure*) tetapi hasil pemungutan suara tidak ada yang tahu (*unpredictable result*). Kedua, semua tahapan penyelenggaraan pemilu diatur berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, seperti langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan akuntabel.

Pendapat Ramlan Surbakti pada indikator pertama menyebutkan adanya kepastian hukum dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu (*predictable procedure*). Pengaturan penyelenggaraan pemilu tersebut tidak dapat dilepaskan dari upaya demokratisasi karena memasukkan nilai-nilai penting demokrasi. Oleh sebab itu, Miriam Budiardjo menyebutkan demokratisasi ini telah berhasil membentuk pemerintah Indonesia yang demokratis.¹⁴⁴

Pembentukan pemerintahan yang demokratis memandang pembagian ketiga fungsi (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat.¹⁴⁵ Sepanjang rakyat memiliki saham pemerintahan dan dapat berpartisipasi dalam setiap fungsi maka pembagian kekuasaan tetap memperhatikan kepentingan rakyat, terlebih diatur juga dalam konstitusi negara.

¹⁴³ Ramlan Surbakti, 2009, "Ketidakpastian Hukum dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009, dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2016), hlm. 14.

¹⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 135.

¹⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., Op. Cit.*, hlm. 121.

Partisipasi rakyatlah yang diperlukan sebagai indikator demokratisnya sebuah pemerintahan yang berjalan, tidak hanya ketika dalam pemilu. Oleh karena itu, hilangnya partisipasi dapat dikatakan hilangnya demokrasi itu sendiri dalam pemerintahan, karena memberi peluang besar unsur non demokratis mengambil keputusan politik di suatu negara.¹⁴⁶

B. Model Pemilihan Umum dalam Tinjauan Sejarah di Indonesia

1. Perjalanan Pemilihan Umum dari Proklamasi hingga Reformasi

Sejarah pemilu sejak diproklamasikannya kemerdekaan hingga saat ini sangat panjang. Melintasi zaman dan iklim politik yang berbeda. Jika menggunakan pembagian rezim kepemimpinan, Indonesia terbagi menjadi tiga periode, Orde Lama (1945-1966), Orde Baru (1967-1998) dan Reformasi (1999-sekarang). Jika menggunakan pembagian konstitusi, Indonesia terbagi menjadi lima periode, UUD 1945 (1945-1949), Konstitusi RIS (1949-1950), UUDS 1950 (1950-1959), UUD 1945 (1959-1999), dan UUD NRI 1945 (1999-sekarang) atau menjadi dua periode dengan batasan pada proses perubahan terhadap UUD 1945. Miriam Budiardjo, membagi empat masa berdasarkan sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia yaitu masa Republik Indonesia I (1945-1959), masa Republik Indonesia II (1959-1965), masa Republik Indonesia III (1965-1998), dan masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang).¹⁴⁷

Analisis ini akan menggunakan pembagian berdasarkan rezim kepemimpinan. Alasannya, dari segi angka, tiga periode menjadi jalan tengah

¹⁴⁶ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 127-128.

antara memilih yang dibagi dua periode dan empat periode. Selain itu, dalam menganalisis pemilihan presiden akan lebih mudah dengan pendekatan periode rezim kepemimpinan. Hal yang tidak kalah penting karena pengaruh kepemimpinan terhadap penataan birokrasi, yang juga berpengaruh kepada susunan negara.

Orde Lama

Periode awal pemerintahan pasca proklamasi ditandai dengan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang menetapkan Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden pertama Republik Indonesia satu hari setelah proklamasi (18 Agustus 1945). Indarja menyebut jika Soekarno terpilih secara aklamasi dalam musyawarah PPKI.¹⁴⁸ Keanggotaan PPKI masih belum dapat disebut sebagai lembaga perwakilan karena tidak dipilih melalui mekanisme demokratis, meskipun anggotanya terdiri dari berbagai perwakilan unsur. Saldi Isra berpendapat bahwa pada periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 tidak pernah dilakukan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang sesuai ketentuan dalam UUD 1945.¹⁴⁹

Saldi Isra sebenarnya juga menambahkan rentang periode mulai 5 Juli 1959, tetapi berakhir pada batas reformasi. Artinya juga melingkupi rezim kepemimpinan Orde Baru. Jika merujuk pada pendapat Leo Agustino, rezim Orde Lama bermula ketika Soekarno melembarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959.¹⁵⁰ Masa akhir kepemimpinan Soekarno terjadi pada tahun 1965-1966 – pasca G/30S

¹⁴⁸ Indarja, “Perkembangan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm. 63.

¹⁴⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 150.

¹⁵⁰ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 35.

dan selama itu Indonesia berada di masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari Demokrasi Konstitusional.¹⁵¹ Jika menyimpulkan dari pendapat Leo Agustino dan Miriam Budiardjo, artinya yang dimaksud sebagai rezim Orde Lama yakni pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), tidak merujuk pada seluruh periode pemerintahan Soekarno. Begitu pula jika menambahkan pendapat Saldi Isra, maka Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ditambah dengan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 merupakan penabalan Soekarno sebagai presiden tanpa pengisian jabatan dengan pemilihan yang demokratis.

Pemilu yang dilakukan pada orde ini hanya terjadi pada tahun 1955, ketika Indonesia berada pada masa demokrasi parlementer di bawah kabinet Burhanuddin Harahap. Rentang 1945 hingga 1959 menurut Miriam Budiardjo karena menonjolkan peranan parlemen (sistem parlementer) serta partai-partai maka dinamakan Demokrasi Parlementer.¹⁵² Agenda pemilihan dilakukan dua kali, pertama untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955, lalu kedua untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955. Penyelenggaraan pemilu ini didasarkan pada UUDS 1950 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.¹⁵³ Dengan demikian, penyelenggaraan Pemilu 1955 hanya melakukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan yakni DPR dan Dewan Konstituante sekaligus menguatkan pendapat Saldi Isra tentang pengisian jabatan.

¹⁵¹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 127-128.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), hlm. 47.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, kepala daerah, di samping berkedudukan sebagai organ daerah otonom, berkedudukan pula sebagai ahli pusat di daerah, karenanya tidak dipilih oleh Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) melainkan diangkat oleh pemerintah pusat.¹⁵⁴ Perkembangannya, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, kepala daerah diangkat oleh presiden untuk tingkat provinsi, oleh menteri dalam negeri untuk kabupaten (kota besar), dan oleh gubernur untuk tingkat desa. Diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing dengan ketentuan minimal dua (2) calon dan maksimal empat (4) calon.¹⁵⁵

Menariknya dalam pengaturan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kepala daerah proses pemilihannya harus dilakukan secara langsung oleh rakyat agar terpilih kepala daerah yang dekat dan dikenal oleh masyarakat di daerah tersebut.¹⁵⁶ Hanya saja, untuk kepala Daerah Istimewa diatur berbeda, kepala daerah istimewa pada daerah tingkat I diangkat oleh presiden dan daerah tingkat II dan III oleh menteri dalam negeri, calon diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut.¹⁵⁷ Pada undang-undang ini telah dikenalkan model pilkada secara

¹⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kesepuluh (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 105.

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm. 110.

¹⁵⁶ Memori Penjelasan mengenai Usul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hlm. 7.

¹⁵⁷ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 117.

langsung oleh rakyat, meski belum dapat dilaksanakan dikarenakan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah masih dalam proses¹⁵⁸ dan masuknya periode Demokrasi Terpimpin. Dalam ketentuan undang-undang ini, disebutkan bahwa pengaturan masa jabatan kepala daerah yang disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD sehingga kepala daerah berdiri dan jatuh bersama-sama dengan DPRD.¹⁵⁹

Sejak satu tahun setelah proklamasi, daerah-daerah mulai menyelenggarakan pemilihan anggota lembaga perwakilan. Mula-mula rakyat memilih anggota dewan desa dalam jumlah tertentu, kemudian para anggota dewan desa yang terpilih tersebut memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Hanya Karesidenan Kediri dan Karesidenan Surakarta yang menyelenggarakan pemilihan anggota lembaga perwakilan pada 1946.¹⁶⁰ Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya, pemilihan daerah lalu diselenggarakan di Minahasa (1951), Sangir-Talau (1951), Kotamadya Makassar (1952), serta di Daerah Istimewa Yogyakarta (1951).¹⁶¹ Setelah Pemilu 1955 di tingkat nasional, rentang 1957-1958 dilakukan pemilihan anggota lembaga perwakilan daerah (DPRD) didasarkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pemungutan suara dilaksanakan di Jakarta, Jawa Barat,

¹⁵⁸ Tirto.id, "Pemilu Daerah 1957: PKI Berjaya dan Gagalnya Pilkada Langsung", <https://tirto.id/pemilu-daerah-1957-pki-berjaya-dan-gagalnya-pilkada-langsung-dm3H>, akses pada 20 Mei 2022

¹⁵⁹ Memori Penjelasan mengenai Usul Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hlm. 9.

¹⁶⁰ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 64.

¹⁶¹ *Ibid.*

Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Sumatera Selatan dan Riau pada 1957 dan di Kalimantan pada 1958.¹⁶²

Periode Demokrasi Terpimpin – yang oleh Leo Agustino disebut sebagai Orde Lama – peraturan perundang-undangan tentang pemilu tidak pernah dikeluarkan lagi.¹⁶³ Justru keluar Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 yang menabalkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Tahun 1960, DPR hasil Pemilu 1955 dibubarkan dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960. Lalu, dengan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960, presiden membentuk semacam DPR sementara yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), untuk mengisi kekosongan keanggotaan DPR sambil menunggu Pemilu.¹⁶⁴ Namun, menurut Ni'matul Huda, berangkat atas alasan kepemimpinan Soekarno yang sangat kuat maka pemilu tidak dilaksanakan dalam kondisi kepemimpinan yang demikian.¹⁶⁵

Pengisian kepala daerah juga mengalami perubahan, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 mengatur bahwa kepala daerah tingkat I diangkat oleh presiden dan kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri atas persetujuan presiden. Pencalonan masing-masing kepala daerah tersebut diusulkan oleh DPRD.¹⁶⁶ Hanya saja, terdapat pula keleluasaan presiden dan menteri dalam negeri diperbolehkan mengangkat kepala daerah di luar calon yang

¹⁶² Tirto.id, *Loc. Cit.*

¹⁶³ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 159.

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 159-160.

¹⁶⁵ Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 94.

¹⁶⁶ Pasal 4 ayat (1) dan (2) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

diusulkan oleh DPRD.¹⁶⁷ Lalu, penerbitan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang ada dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.¹⁶⁸ Tentang pengangkatan di luar pencalonan pun juga sama, meski dengan tata tertib yang sedikit berbeda.¹⁶⁹

Orde Baru

Riwayat penyelenggaraan pemilu pada saat kepemimpinan Presiden Soeharto dimulai pertama dengan Pemilu 1971. Pemilu yang didasarkan pelaksanaannya pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 ini menjadi pemilu terakhir yang diikuti oleh lebih dari 3 (tiga) partai peserta pemilu. Pemilu 1971 diikuti oleh 9 partai politik yakni NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, IPKI, dan Murba dan 1 organisasi politik yakni Golkar.¹⁷⁰ Selanjutnya, mulai pemilu kedua pada masa Orde Baru yakni tahun 1977, lalu Pemilu 1982, 1987, 1992, dan terakhir 1997 hanya ada tiga peserta pemilu, yaitu Golkar, PDI dan PPP.¹⁷¹ Menurut Janedjri M Gaffar, jika dilihat dari aspek sistem, penyelenggara, pengesahan, serta pelanggaran dan penyelesaiannya tidak ditemukan perbedaan signifikan dari keenam pelaksanaan pemilu tersebut.¹⁷²

¹⁶⁷ Pasal 4 ayat (3) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 169.

¹⁶⁹ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

¹⁷⁰ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 115-116 dan M. Nizar Kherid, *Evaluasi Sistem Pemilu di Indonesia 1955-2019: Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*, (Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2021), hlm. 30.

¹⁷¹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 48.

¹⁷² Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 110.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat terlahir dengan perdebatan yang alot. Hal ini ditandai dengan penundaan pemilu yang semula direncanakan dilaksanakan pada tahun 1968, baru terlaksana pada tahun 1971.¹⁷³ Mahfud MD menguraikan atas pembahasan RUU Pemilu yang berlarut-larut hingga menyebabkan penundaan jadwal pemilu. Hal tersebut dikarenakan keadaan umum kehidupan politik ketika itu, yakni perbenturan kepentingan antara partai-partai dan militer.¹⁷⁴

Pembahasan RUU Pemilu diwarnai pemerintah yang mengusulkan jika pemilu dilaksanakan dengan sistem distrik dan adanya sistem pengangkatan keanggotaan DPR sehingga tidak semua kursi yang ada di DPR dapat diperebutkan melalui pemilu.¹⁷⁵ Dalam pembahasan memang terjadi perbedaan pandangan dan sikap antara partai-partai di satu pihak dengan militer pada pihak lain. Pada akhirnya, perdebatan tersebut disepakati dalam rapat Panitia Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) pada 18 Desember 1967, atas konsensus yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRGR pada 16 Desember 1967 Nomor 20/Pimp/II/67-68.¹⁷⁶

Konsensus tersebut beberapa hal menyangkut pengisian anggota lembaga perwakilan. Dimufakati adanya anggota lembaga perwakilan yang pengisiannya dengan cara diangkat, meskipun tetap ada pemilu untuk mengisi anggota yang memang menang dalam pemilihan. Pengangkatan tersebut dilakukan untuk

¹⁷³ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 230.

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm. 241.

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm. 231.

¹⁷⁶ Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 112.

perwakilan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan non-ABRI, untuk perwakilan bagi yang non-ABRI harus non-massa.¹⁷⁷ Setelah tercapainya kesepakatan tersebut, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 terbit dengan memuat hal-hal yang telah menjadi konsensus. Akan tetapi, banyak pihak di luar anggota lembaga perwakilan yang menentangnya/mengkritik karena ciri-ciri yang terkandung dalam UU Pemilu tersebut secara logis bertentangan dengan watak demokrasi. Bahkan ada yang mengatakan sebagai pengingkaran demokrasi.¹⁷⁸

Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 diselenggarakan untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II¹⁷⁹ serta untuk mengisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)¹⁸⁰. Penggantian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tidak banyak perubahan menyangkut sistem pemilu. Lalu, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 yang perubahannya tetap tidak banyak menggeser ketentuan pada aturan sebelumnya. Pada pemilu selanjutnya hingga akhir masa Orde Baru digunakan landasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 yang juga tidak banyak berubah dari ketentuan sebelumnya.¹⁸¹ Setiap lima tahun sejak tahun 1971, pemilu dilaksanakan secara teratur tetapi pemilu itu bukan dalam rangka mewujudkan kehidupan politik yang demokratis.¹⁸²

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 112-113.

¹⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 243.

¹⁷⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969.

¹⁸⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969.

¹⁸¹ Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 118-121.

¹⁸² Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 131.

Mengacu kembali pada pendapat Saldi Isra¹⁸³, bahwa selama perjalanan kepemimpinan Orde Baru – sejak pengangkatan Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada tahun 1968 hingga kejatuhannya pada tahun 1998¹⁸⁴ – tidak pernah dilakukan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. Pemilu hanya dilakukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan di tingkat nasional maupun daerah. Presiden dipilih melalui permusyawaratan di MPR, tidak secara langsung. Namun karena didukung dengan kesadaran Presiden Soeharto untuk memperoleh legitimasi dalam menjalankan pemerintahannya (berkuasa), maka pemilihan presiden sudah mengatur atas langgengnya jabatan presiden pada diri Soeharto. Caranya dengan melakukan pemilu untuk memperoleh legitimasi yang mutlak tetapi manipulasi secara sistematis¹⁸⁵ melalui Golkar yang diposisikan sebagai kekuatan politik perkawinan politik ABRI dengan birokrasi.¹⁸⁶

Pengisian kepala daerah pada masa Orde Baru sangat ditentukan dengan hegemoni Presiden Soeharto. Hal ini dikarenakan posisi pejabat tinggi di daerah pada dasarnya ditentukan oleh pemerintah pusat yang memiliki kepentingan mengendalikan kekuasaan elit di level lokal.¹⁸⁷ Kepala daerah tingkat I diangkat oleh presiden dan kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri dari sekurang-kurangnya dua calon yang diajukan berdasarkan pencalonan dan hasil pemilihan DPRD.¹⁸⁸ Meskipun kepala daerah dapat dicalonkan oleh DPRD, tetapi pada tahap final penetapannya dapat diambil dari orang-orang yang tidak

¹⁸³ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

¹⁸⁴ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 126.

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm. 132.

¹⁸⁶ M. Nizar Kherid, *Op. Cit.*, hlm. 31.

¹⁸⁷ Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah*, (___: Widya Padjadjaran, 2011), hlm. 58.

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 274.

dinominasikan¹⁸⁹, sesuai dengan hak prerogatif presiden. Praktik ini menggambarkan nuansa pilkada sebagai *dropping* pusat dengan logika ketetapan pusat yang *surveillance*. Artinya, para calon kepala daerah harus memiliki kedekatan emosional dengan pemerintah pusat dan mampu menjaga stabilitas dinamika politik lokal demi melanggengkan kekuasaan pemerintah pusat.¹⁹⁰ Jelas bahwa kepala daerah merupakan pejabat yang diangkat berdasarkan restu dari pemerintah pusat.

Reformasi

Setelah lebih dari tiga dasawarsa Indonesia terjebak pada praktik otokrasi yang melahirkan kepemimpinan otoriter dan sentralisasi yang mengekang demokratisasi, reformasi menjadi harapan baru agar Indonesia terbebas dari praktik tersebut. Pemilu terakhir pada Orde Baru dilakukan pada 1997, tetapi dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 mengamanatkan penyelenggaraan pemilu paling lambat diselenggarakan pada Juni 1999. Menurut M. Nizar Kherid, hal ini disebut sebagai percepatan pelaksanaan pemilu dengan alasan negara membutuhkan legitimasi baru setelah penggulingan rezim Orde Baru.¹⁹¹

Agenda dari Pemilu 1999 sebenarnya tidak terdapat perubahan jika dibandingkan dengan sistem yang digunakan pada masa Orde Baru.¹⁹² Hanya saja, kali ini pemilu diikuti oleh 48 partai politik yang lolos verifikasi oleh Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (PPPKPU).¹⁹³ Presiden dipilih

¹⁸⁹ *Ibid*, hlm. 243.

¹⁹⁰ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 19.

¹⁹¹ M. Nizar Kherid, *Op. Cit.*, hlm. 31-32.

¹⁹² Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 124.

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 127.

dengan mekanisme lama melalui MPR dan terpilihlah pasangan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 1999-2004. Lalu, pengisian kepala daerah pada periode awal Reformasi dilakukan dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah melalui sistem perwakilan di DPRD yang memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik.¹⁹⁴

Pemilu kedua dilakukan pada 2004 dengan agenda memilih anggota DPR dan DPRD, juga untuk memilih DPD serta memilih presiden dan wakil presiden. Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya yang hanya dilakukan untuk memilih anggota DPR dan DPRD saja. Pemilu 2004 ini didasarkan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu 2004 terdapat lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai perwakilan daerah yang dipilih dengan sistem distrik berwakil banyak.¹⁹⁵ DPD daerah pemilihannya yaitu provinsi dan jumlah anggotanya 4 orang tiap provinsi. Lalu, terdapat pemilihan presiden dan wakil presiden pertama dalam sejarah pengisian jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia yang dilaksanakan

¹⁹⁴ Joko J Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 160.

¹⁹⁵ Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

secara langsung oleh rakyat. Pemilu 2004 juga merupakan pemilu pertama setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 yang merubah berbagai ketentuan pemilu.¹⁹⁶ Menurut Ni'matul Huda, adanya ketentuan mengenai pemilu dalam UUD NRI 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹⁹⁷

Pemilu 2004 yang diselenggarakan pada 5 April 2004 untuk memilih anggota DPR, DPD serta DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Lalu, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan pada 5 Juli 2004 untuk putaran pertama yang diikuti oleh lima pasangan calon. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua dilaksanakan pada 20 September 2004 yang menghasilkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2004-2009. Selain itu, pada 15 Oktober 2004 disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini dilaksanakan mulai bulan Juni 2005 oleh kurang lebih 238 daerah (provinsi dan kabupaten/kota).¹⁹⁸ Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada.¹⁹⁹

Pemilu ketiga dilakukan pada 2009 didasarkan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD serta

¹⁹⁶ Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 130.

¹⁹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... , Op. Cit.*, hlm. 290.

¹⁹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), hlm. 208.

¹⁹⁹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 135.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mengubah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD dilaksanakan pada 9 April 2009 dengan diikuti oleh 38 partai politik. Lalu, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan pemungutan suara pada 8 Juli 2009 yang diikuti oleh tiga pasangan calon dan dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono hanya dalam satu kali putaran.

Pemilu keempat dilaksanakan pada 2014 didasarkan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden masih menggunakan peraturan yang sama pada Pemilu 2009. Pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan dilaksanakan pada 9 April 2014 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan pada 9 Juli 2014. Sedangkan dalam penyelenggaraan pilkada, sebelum Pemilu 2014 ketentuan masih menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tetapi setelah Pemilu 2014 menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Penyelenggaraan pilkada mulai tahun 2015 dilaksanakan secara serentak secara nasional.

Pemilu kelima dilaksanakan pada 2019 didasarkan atas Undang-Undang Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pemilu 2019 tidak lagi memisahkan penyelenggaraan pemilihan anggota lembaga perwakilan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Pemilu 2019 diselenggarakan secara

serentak untuk memilih legislatif dan eksekutif dalam satu waktu. Begitu pula dengan pilkada, tidak mengalami perubahan dari penyelenggaraan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diselenggarakan secara serentak.

Pasca Reformasi, dinamika penyelenggaraan pemilu sangat dinamis. Ketentuan penyelenggaraan yang sering berubah menjadikan alasan kuat jika sistem pemilu mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Dua dasawarsa lebih setelah Reformasi, prosedural kepemiluan masih menuai perdebatan panjang meski secara substansi sudah jauh lebih demokratis daripada Orde Baru dan era terakhir Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin.

2. Perubahan Model Pemilihan Umum

Penyelenggaraan pemilu dalam bentangan sejarahnya mengalami perubahan-perubahan seiring juga bergantinya era dan hegemoni kepemimpinan. Masing-masing pemilihan memiliki dinamikanya sendiri pada setiap era. Pengisian jabatan anggota lembaga perwakilan dan eksekutif baik di tingkat nasional maupun daerah diselenggarakan dengan model pemilihan yang berubah-ubah. Berangkat dari uraian sejarah sebelumnya, maka dapat ditelusuri pergantian model pemilihan anggota lembaga perwakilan dan eksekutif di nasional serta daerah pada setiap masa.

Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan

Pada dasarnya, definisi paling dasar dari pemilu yaitu untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat sebagai sebuah praktik penyelenggaraan demokrasi. Indonesia melakukan pemilihan anggota lembaga perwakilan sejak masa setelah kemerdekaan hingga saat ini. Pemilu 1955 dilakukan dua tahap, pertama

digunakan untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955, lalu langkah kedua untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955.²⁰⁰ Dengan demikian, penyelenggaraan Pemilu 1955 hanya melakukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan yakni DPR dan Dewan Konstituante. Sebelum tahun 1955, daerah-daerah sebetulnya telah mulai menyelenggarakan pemilihan daerah untuk mengisi anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti yang diadakan di Kediri dan Surakarta pada 1946 lalu disusul daerah lain seperti Minahasa, Sangir-Talaud, dan lainnya.²⁰¹ Begitu pula daerah-daerah sebelum tahun 1955 yang menyelenggarakan pemilihan daerah, mereka melakukan pemilihan untuk menentukan anggota lembaga perwakilan.

Masa pemerintahan Presiden Soekarno berdasarkan pada uraian di atas, hanya terselenggara pemilihan anggota lembaga perwakilan baik di daerah maupun nasional. Jika diamati, seakan-akan pelaksanaan pemilu dilakukan secara berjenjang. Dilakukan pemilihan daerah dahulu untuk memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah pada rentang waktu 1946-1952²⁰², lalu Pemilu 1955 di tingkat nasional untuk memilih anggota DPR dan Konstituante.

Pemilihan anggota lembaga perwakilan selanjutnya dilaksanakan pada era Orde Baru. Pemilu 1971 menjadi pemilu pertama dan terakhir yang dilaksanakan oleh Orde Baru secara demokratis. Pemilihan pertama di masa pemerintahan Presiden Soeharto ini diikuti oleh 10 organisasi peserta pemilu, yakni Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, IPKI, dan Murba.²⁰³

²⁰⁰ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 47.

²⁰¹ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 64.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 115-116.

Pemilu yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 ini menjadi prototipe penyelenggaraan pemilihan anggota lembaga perwakilan selanjutnya – hingga sekarang. Model yang digunakan pada Pemilu 1971 yaitu memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II.²⁰⁴ Berbeda dengan Pemilu 1955 yang hanya memilih anggota DPR dan Konstituante. Catatan lainnya seputar keanggotaan lembaga perwakilan yaitu adanya anggota yang diisi secara pengangkatan untuk perwakilan dari ABRI dan serta golongan yang bukan ABRI dan bukan partai.²⁰⁵

Pemilu pada era Orde Baru selanjutnya dilaksanakan tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Model pemilihan anggota lembaga perwakilan yang dianut sama seperti Pemilu 1971. Perbedaannya terletak pada peserta pemilu yang hanya diikuti oleh Golkar, PDI dan PPP.²⁰⁶ Begitu juga soal pengangkatan perwakilan dari ABRI dan golongan, pemilu pada Orde Baru selanjutnya sangat memanfaatkan jatah perwakilan tersebut untuk melanggengkan kekuasaan. Sebab, komposisi kekuatan di MPR akan didominasi oleh pengaruh Presiden Soeharto. Sehingga Syaukani sampai kepada pendapat jika pemilu dilakukan untuk memperoleh legitimasi yang mutlak tetapi dimanipulasi secara sistematis.²⁰⁷

Reformasi memang memberikan angin segar terhadap proses demokratisasi. Namun, praktik model penyelenggaraan pemilihan anggota lembaga perwakilan masih menggunakan metode yang sama. Perubahan lebih kepada sistem

²⁰⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

²⁰⁵ Janedjri M Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 112-113.

²⁰⁶ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 48.

²⁰⁷ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 132.

proporsional yang digunakan, pada Pemilu 1999 berdasarkan stelsel daftar lalu Pemilu 2004 berdasarkan daftar calon terbuka.²⁰⁸ Hanya saja, pada Pemilu 2004 terdapat lembaga baru yang turut hadir dalam proses pemilihan anggota lembaga perwakilan, yakni DPD yang mewakili kepentingan daerah dengan dipilih melalui sistem distrik berwakil 4 (empat) atau banyak.²⁰⁹ Dengan demikian, pemilihan anggota lembaga perwakilan pada Pemilu 2004 diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan kabupaten/kota, serta DPD. Hal ini, menandakan pemilihan anggota lembaga perwakilan dilakukan dengan model yang serupa dengan Pemilu 1971.

Pemilu 2009 dan 2014, pemilihan anggota lembaga perwakilan dilaksanakan dengan model yang sama dengan Pemilu 2004. Lembaga perwakilan yang akan diisi keanggotaannya melalui Pemilu 2009 dan 2014 yaitu DPR, DPD, serta DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Sama pula dengan Pemilu 2004, pemilihan anggota lembaga perwakilan dilaksanakan terlebih dahulu, sebelum pemilihan presiden dan wakil presiden. Pemilu 2004, 2009, dan 2014 menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden serta lembaga perwakilan atas dasar perubahan pada konstitusi dalam satu rezim, yaitu pemilihan umum.

Penyelenggaraan pemilihan anggota lembaga perwakilan pada Pemilu 2019 dilaksanakan dengan model yang berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengubah ketentuan model penyelenggaraan pemilihan yang kemudian dibubuhkan pada Undang-Undang

²⁰⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. Cit.*, hlm. 291.

²⁰⁹ Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pemilu 2019 melaksanakan pemilihan anggota lembaga perwakilan berbarengan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden atau disebut sebagai pemilu serentak. Perubahan model penyelenggaraan ini setidaknya merubah pula pola pemilihan anggota lembaga perwakilan yang sejak Pemilu 1971 tidak berubah, karena memasukkan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu waktu pemungutan.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan mekanisme untuk menentukan pengisian jabatan presiden. Pemilihan dalam definisi yang luas dapat dilaksanakan secara pemilihan langsung maupun pemilihan tidak langsung (melalui perwakilan). Pada praktiknya, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, begitu pula ditambahkan pendapat Saldi Isra menunjukkan jika tidak pernah dilakukan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang didasarkan pada pelaksanaan UUD 1945 (periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999).²¹⁰ Saldi mengemukakan alasannya sebagai berikut.

“Soekarno menjadi Presiden RI Pertama tahun 1945 melalui proses penetapan aklamasi dalam sidang PPKI pada 18 Agustus 1945. Soeharto menjadi Presiden RI Kedua adalah proses “peralihan kekuasaan” dari Presiden Soekarno kepada Soeharto karena MPR Sementara menolak laporan pertanggungjawaban Soekarno. Dengan kondisi yang berbeda, B.J. Habibie menjadi Presiden RI Ketiga, 21 Mei 1998, disebabkan oleh Soeharto menyatakan berhenti sebagai presiden dan sebagai wakil presiden B.J. Habibie menggantikan Soeharto.”

²¹⁰ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

Argumen yang disampaikan oleh Saldi Isra didasarkan kepada hasil proses penentuan pejabat presiden yang tidak didasarkan pada ketentuan aslinya di UUD 1945. “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak” bunyi Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Konstitusi sebelum perubahan mengatur sedemikian rupa, sedangkan UUD 1945 menjadi dasar negara pada rentang periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999. Kemungkinan besar juga menganggap pemilihan presiden pada masa Orde Baru dilaksanakan tidak demokratis karena Presiden Soeharto sangat sadar pentingnya pemilu untuk memperoleh legitimasi dalam menjalankan pemerintahan sehingga melakukan manipulasi secara sistematis.²¹¹ Oleh karena itu, meskipun Presiden Soeharto dipilih melalui mekanisme MPR sesuai konstitusi tetapi tetap dianggap tidak ada pengisian jabatan presiden.

Naskah asli ketentuan pemilihan presiden termaktub pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Model pemilihan yang dipakai memang menggunakan pemilihan tidak langsung melalui MPR. Hal ini karena berkaitan dengan pasal kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Reformasi yang mengubah konstitusi terutama pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan undang-undang dasar. Hal ini berimplikasi juga pada pelaksanaan pemilihan presiden yang semula dilakukan oleh MPR. Era Reformasi menjadikan model pemilihan langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945.

²¹¹ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Loc. Cit.*

Pemilu 2004 menjadi pemilihan presiden dan wakil presiden pertama di Indonesia yang dilaksanakan langsung oleh rakyat. Pada 5 April 2004 digunakan untuk memilih anggota DPR, DPD serta DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Baru setelahnya, pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan pada 5 Juli 2004 untuk putaran pertama. Pada 20 September 2004 dilaksanakan putaran kedua karena tidak ada satu pasangan yang memperoleh suara lebih dari 50 persen. Putaran kedua ini diikuti oleh dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua.²¹² Model yang digunakan pada pemilihan presiden dan wakil presiden 2004 yaitu mendahulukan pemilihan anggota DPR, DPD serta DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2009 dan tahun 2014 juga dilaksanakan dengan model yang sama seperti Pemilu 2004. Hanya saja, pada tahun 2014, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan dari perkara nomor 14/PUU-XI/2013 pada 26 Maret 2013 yang berimplikasi kepada perubahan model penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden. Namun, Pemilu 2014 tetap dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan presiden dan wakil presiden pada 2009 dan 2014 tetap dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan nasional dan daerah.

Pemilu 2019 pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden berbeda dari tahun-tahun sebelumnya yang terpisah dengan pelaksanaan pemilihan anggota lembaga perwakilan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

²¹² Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Pemilihan Umum yang mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang keserentakan, pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden diserentakkan pada hari yang sama dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan. Pemilihan presiden dan wakil presiden tidak lagi dilaksanakan setelah pemilihan anggota lembaga perwakilan. Hal ini memberikan simpulan yang sama seperti yang dikemukakan Indarja bahwa pengaturan pemilihan umum presiden dari masa ke masa berubah-ubah.²¹³

Pemilihan Kepala Daerah

Kedudukan pilkada sangat berkaitan antara penyelenggaraan demokrasi di daerah dan tata pemerintahan yang terbagi secara vertikal. Domain pilkada sebenarnya berkenaan dengan praktik penyelenggaraan demokrasi, seperti pemilu. Namun, keberadaan kepala daerah tidak bisa dipisahkan dengan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal tersebut dapat dicontohkan pada pengisian jabatan kepala daerah pada periode awal kemerdekaan. Kedudukan kepala daerah yang merupakan ketua dari Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) diangkat oleh pemerintah pusat.²¹⁴ Perihal tersebut dikarenakan kepala daerah selain menjadi organ daerah otonom, juga menjadi ahli pusat di daerah, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Keadaan politik dan kenegaraan yang belum stabil pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno, menjadikan pengisian dan kedudukan kepala daerah juga

²¹³ Indarja, "Perkembangan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia", *Op. Cit.*, hlm. 69.

²¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 105.

memiliki dinamikanya tersendiri. Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan jika kepala daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD).²¹⁵ Dalam undang-undang ini telah mulai tertata dalam hal pengaturan pengisian kepala daerah dengan model yang sedikit berbeda dengan ketentuan undang-undang sebelumnya. Kepala daerah diangkat oleh presiden dan menteri dalam negeri berdasarkan tingkat hierarkisnya atas usulan calon yang berjumlah paling sedikit dua dan paling banyak 4 oleh DPRD.²¹⁶

Ketentuan pilkada berubah pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, disebutkan kepala daerah proses pemilihannya harus dilakukan secara langsung oleh rakyat agar terpilih kepala daerah yang dekat dan dikenal oleh masyarakat di daerah tersebut.²¹⁷ Pengaturan ini membuktikan pernah adanya ketentuan pada masa awal pasca kemerdekaan yang memperkenalkan model pilkada secara langsung. Meskipun, undang-undang ini belum dapat dilaksanakan dikarenakan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah masih dalam proses²¹⁸ dan masuknya periode Demokrasi Terpimpin. Terdapat satu catatan lagi yang memiliki kaitan dengan pilkada, disebutkan bahwa pengaturan masa jabatan kepala daerah yang disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD sehingga kepala daerah berdiri dan jatuh bersama-

²¹⁵ Pada Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

²¹⁶ Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

²¹⁷ Memori Penjelasan mengenai Usul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hlm. 7.

²¹⁸ Tirto.id, *Loc. Cit.*

sama dengan DPRD.²¹⁹ Artinya, antara kepala daerah dengan DPRD memiliki periode masa jabatan yang sama sehingga memberikan kesimpulan jika model pemilihan yang hendak dibangun yakni dengan menyerentakkan pilkada dengan anggota lembaga perwakilan.

Realisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 belum dilaksanakan secara maksimal, karena dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Pada aturan tersebut disebutkan jika kepala daerah tingkat I diangkat oleh presiden dan kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri atas persetujuan presiden. Pencalonan masing-masing kepala daerah tersebut diusulkan oleh DPRD.²²⁰ Hal ini membawa kembali mundur dengan praktik model pemilihan yang sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Model sebagaimana diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 – yang mirip dengan pengaturan pemilihan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 – menjadi prototipe model pengisian kepala daerah pada masa-masa setelahnya. Parahnya, penerbitan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang ada dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.²²¹

Kepemimpinan Presiden Soeharto di Orde Baru memiliki model hampir sama dengan akhir kepemimpinan Presiden Soekarno atau yang sering disebut sebagai

²¹⁹ Memori Penjelasan mengenai Usul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hlm. 9.

²²⁰ Pasal 4 ayat (1) dan (2) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

²²¹ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 169.

masa Demokrasi Terpimpin. Akibatnya juga berdampak pada model penyelenggaraan pilkada, mengingat peraturan yang berlaku ketika Orde Baru yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Orde Baru memanfaatkan aturan tersebut yang bersistem pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat.²²² Penyelenggaraan pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh pemerintah pusat yakni presiden dan menteri dalam negeri atas usulan calon dari DPRD.

Aturan diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, terdapat beberapa perubahan yang terjadi tentang proses pencalonan peserta pilkada²²³. Model pemilihan sedikit berubah meski tidak signifikan. 3 (tiga) hingga 5 (lima) calon kepala daerah harus melalui pemilihan di dalam DPRD terlebih dahulu sebelum hasilnya diajukan kepada pemerintah pusat dengan sedikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang menjadi kepala daerah. Pengajuan tersebut disesuaikan dengan jenjang hierarki pemerintahan, jika kepala daerah tingkat I diajukan kepada presiden maka kepala daerah tingkat II diajukan kepada menteri dalam negeri.

Perubahan pengaturan pilkada terjadi pasca masa Reformasi, kepemimpinan Presiden Soeharto telah lengser setahun sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan. Berdasarkan undang-undang ini, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.²²⁴ Reformasi menjadikan pemilihan kepala daerah sekaligus memilih wakil kepala daerah yang semula dipilih dari

²²² *Ibid*, hlm. 263.

²²³ Pasal 15 dan 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

²²⁴ Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

pegawai negeri atas persetujuan DPRD.²²⁵ Perubahan ini setidaknya telah membawa angin segar dalam penataan pemerintahan daerah dari rezim yang selama lebih tiga dasawarsa berorientasi otokrasi dan dekonsentrasi pada pemerintah pusat. Perubahan ini juga memiliki pengaruh pada penataan model pilkada selanjutnya.

Pemaketan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi satu kesatuan pasangan dalam pemilihan lalu diatur dalam ketentuan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak hanya pemaketannya saja, tetapi juga pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat secara demokratis²²⁶. Hal tersebut diatur karena perubahan dalam UUD 1945 yang mengatur hal serupa terlebih dahulu pada saat amendemen. Jika menurut Leo Agustino, pelaksanaan pilkada secara langsung terlahir atas koreksi terhadap pelaksanaan pilkada melalui perwakilan (DPRD) sebagaimana pernah diamanatkan pada undang-undang sebelumnya.²²⁷ Dengan demikian, mulai tahun 2004 terjadi perubahan model pemilihan yang sangat signifikan, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dikeluarkan dari kamar pemilihan melalui lembaga perwakilan menjadi dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis.

Penyelenggaraan pilkada selanjutnya didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Model pemilihan masih tetap sama dengan ketentuan undang-undang sebelumnya, dipilih secara langsung. Menurut Leo

²²⁵ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

²²⁶ Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²²⁷ Leo Agustino, *Pilkada...*, *Op. Cit.*, hlm. 78.

Agustino, kelahiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 merupakan perkembangan dari hasil dialektis dan masukan pelbagai elemen masyarakat, terutama mengenai kewenangan penyelenggara pilkada.²²⁸ Perubahan ketentuan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebabkan berubahnya model penyelenggaraan pilkada. Berdasarkan undang-undang tersebut, pilkada mulai tahun 2015 dilaksanakan secara serentak secara nasional.²²⁹ Pada pilkada serentak nasional terakhir pada tahun 2020, penyelenggaraan masih didasarkan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Menurut Tjahjo Kumolo, penataan pilkada serentak akan tercipta siklus masa bakti yang lebih tertata dan teratur di tingkat nasional dan peningkatan kualitas demokrasi.²³⁰

3. Perdebatan Rezim Pemilihan

Penyelenggaraan pilkada sering diselimuti perdebatan mengenai kedudukannya dalam sistem pemilu di Indonesia. Setidaknya terdapat dua hal yang menyebabkan perdebatan tersebut tetap langgeng dan keduanya terdapat pada UUD NRI 1945. *Pertama*, secara formil dalam konstitusi antara pilkada dengan pemilu diatur secara berbeda. Pilkada diatur dalam bab Pemerintahan Daerah pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sedangkan, pemilu yang meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD diatur dalam bab Pemilihan Umum pada Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945. Hal ini

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

²³⁰ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015), hlm. 56-57.

seperti yang dikemukakan dalam Keterangan DPR RI pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.²³¹

Kedua, secara materiil unsur-unsur pilkada ditemukan terdapat sejumlah persamaan dengan pemilu. *Pertama*, asas penyelenggaraan pilkada “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”, sama seperti pemilu. *Kedua*, waktu atau periode penyelenggaraan pilkada ditetapkan setiap lima tahun sekali secara serentak, sama seperti pemilu. *Ketiga*, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diisi dengan cara pemilihan langsung (*elected official*), sama seperti pemilu. *Keempat*, peserta pilkada adalah partai politik dan perseorangan, sama seperti pemilu. *Kelima*, badan yang diberikan kewenangan untuk menjadi penyelenggara pilkada adalah KPU sebagai unsur penyelenggara dan Bawaslu sebagai unsur pengawasnya, sama seperti pemilu. *Keenam*, badan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tentang hasil pilkada yaitu Mahkamah Konstitusi, sama seperti pemilu. *Ketujuh*, badan yang diberikan kewenangan untuk membuat regulasi atau bertindak selaku regulator yaitu KPU, sama seperti pemilu. Setidaknya, terdapat tujuh kesamaan unsur antara pilkada dengan pemilu sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda.²³²

Perbedaan antara fakta formil dan fakta materiil dari pilkada dan pemilu akan selalu menyelimuti dinamika pergumulan isu rezim pemilihan. Mungkin dapat disimpulkan perdebatan mengenai pilkada masuk atau tidak dalam rezim pemilu cukup dinamis. Alasannya, ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang

²³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 68.

²³² Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 247-249.

Penyelenggara Pemilihan Umum diterbitkan terdapat materi muatan yang tumpang tindih dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sehingga menimbulkan perdebatan tentang kedudukan pilkada. Lalu, muncul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merubah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 salah satunya tentang penanganan sengketa hasil penghitungan suara pilkada sebelumnya ditangani oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.²³³

Enam tahun perjalanan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan pilkada yang masuk ke dalam rezim pemilu harus kembali terusik dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam putusan yang diputus pada 6 Maret 2014 tersebut, Mahkamah mengabulkan permohonan para pemohon seluruhnya. Meski demikian, terdapat beberapa hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Perdebatan mengenai kedudukan pilkada dalam rezim pemilu kembali menggeliat di jagat penelitian. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, setidaknya dapat dipahami jika problematik ini akan dapat terus menjadi selimut perdebatan akademik. Akan tetapi, diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

²³³ Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang setidaknya meredam perdebatan posisi pilkada dalam rezim pemilu, terutama menyangkut hal yang dipersoalkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Pada undang-undang ini mengamankan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.²³⁴ Selain itu, undang-undang tentang pemerintahan daerah telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 setahun sebelum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Undang-undang pemerintahan daerah resmi melepaskan ketentuan mengenai pilkada diatur dengan undang-undang²³⁵ – yang dalam hal ini merujuk kepada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menguatkan kembali keberadaan pilkada dalam rezim pemilu. Pasalnya, Mahkamah menawarkan model pemilu serentak yang memasukkan pilkada ke dalam pilihan model tersebut. Tentu hal ini juga dijumpai dengan alasan kesamaan materiil unsur-unsur penyelenggaraan pilkada dengan pemilu sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Ni'matul Huda memperkuatnya dengan berpendapat bahwa pilkada sangat identic dengan pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945.²³⁶ Hanya saja, hal ini perlu segera dikuatkan kembali dengan perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²³⁴ Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

²³⁵ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²³⁶ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 249.

BAB III

TINJAUAN TEORI SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

A. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial

1. Prinsip-Prinsip Sistem Pemerintahan Presidensial

Kelahiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat terlepas dari upaya penolakan terhadap praktik sistem parlementer. Saldi Isra mengkristalkan jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Inggris, kehadiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari desain atau model ketatanegaraan Amerika Serikat.²³⁷ Jika menurut Jimly Asshiddiqie, penggunaan istilah sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*) dipakai untuk membedakannya secara diametral dari sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*).²³⁸ Dengan demikian, maka keberadaan prinsip-prinsip menjadi sebuah hal penting sebagai penanda perbedaan itu.

Terdapat beberapa prinsip-prinsip atau karakter sistem pemerintahan presidensial yang dikemukakan oleh banyak ahli. Penulis mencoba melakukan klasifikasi yang langsung merujuk pada karakteristiknya, tidak kepada pendapat ahli yang mengemukakan. Hal ini dimaksudkan agar memudahkan dalam memberikan simpulan karakter yang khas dari sistem pemerintahan presidensial. Adapun kendala yang penulis alami adalah *pertama*, terdapatnya karakteristik

²³⁷ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 22.

²³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 317.

yang saling berkait dan ada yang tumpang tindih sehingga diperlukan kecermatan dalam melakukan pemetaan sesuai klasifikasi karakternya. *Kedua*, masing-masing karakter presidensial memiliki pendapat dari para ahli yang beragam, bahkan dimungkinkan ada karakter yang hanya dikuatkan oleh beberapa ahli saja, tidak oleh banyak ahli.

Pemisahan Eksekutif dan Legislatif

Pembentuk konstitusi Amerika Serikat memisahkan antara eksekutif dan legislatif pada pembentukan konstitusinya agar berbeda dengan sistem yang dipraktikkan oleh Inggris.²³⁹ Allan R. Ball dan B. Guy Peters mengemukakan dua karakter sistem pemerintahan presidensial yang terkait dengan hubungan eksekutif dan legislatif yaitu *the president is not part of the legislature , and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment* dan *the president cannot dissolve the legislature and call a general election*.²⁴⁰ Saldi Isra bersandar pada pendapat tersebut mengemukakan jika lebih saksama ditelaah maka sangat tegas bahwa pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari pemegang kekuasaan legislatif.²⁴¹

Ni'matul Huda lebih memberikan penilaian dari sudut pemisahan dengan pertanggungjawaban. Diterangkan pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif di sini diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak

²³⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 23.

²⁴⁰ Allan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics and Government*, dikutip dari Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 33.

²⁴¹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 33.

bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat.²⁴² Sehingga dapat diperoleh gambaran jika parlemen ialah parlemen dan eksekutif ialah eksekutif, sebagai dua entitas yang berbeda. Maka dari itu, Ni'matul Huda berpendapat bahwa presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif.²⁴³ Jika Ramlan Surbakti justru menyebutkan lembaga legislatif dan eksekutif memiliki kedudukan yang independen.²⁴⁴

Douglas V Verney menyebutkan beberapa hal yang berkaitan dengan hubungan eksekutif dan legislatif, antara lain (a) *the assembly remains as assembly only*, (b) *members of assembly are not eligible for office in the administration and vice versa*, (c) *the president cannot dissolve or coerce the assembly*, dan (d) *the assembly is ultimately supreme over the other branches of government and there is no fusion of the executive and legislative branches in a parliament*.²⁴⁵ Nafas pandangan pemisahan antara eksekutif dengan parlemen cukup kental, terutama seperti *the assembly remains as assembly only* dan *the president cannot dissolve or coerce the assembly*. Jimly Asshiddiqie pun mengatakan hal serupa bahwa presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen.²⁴⁶

S.L. Witman dan J.J. Wuest berpendapat lebih general dari sekedar pemisahan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif yakni *it is based upon the*

²⁴² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 253.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 254.

²⁴⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 218.

²⁴⁵ Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, dikutip dari Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 34-35.

²⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 316.

separation of power principles.²⁴⁷ Tidak disebutkan kekuasaan yang hendak dipisahkan, tetapi lebih kepada pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan. Salah satu tujuan pemisahan kekuasaan ini yakni sebagai upaya pencegahan kekuasaan yang disalahgunakan oleh pihak yang sedang berkuasa.

Mekanisme *Checks and Balances*

Keberadaan *checks and balances* sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari pemisahan kekuasaan, terutama dalam hal ini antara eksekutif dan parlemen (legislatif). Dicontohkan oleh Amerika Serikat dalam konstitusinya mengupayakan untuk mencegah atas kemungkinan muncul seorang presiden yang tiran dengan meletakkan hubungan antarlembaga negara dalam mekanisme *checks and balances*.²⁴⁸ Oleh Charles O. Jones, pendapat tersebut mendapat dukungan karena lebih menggambarkan kenyataan sistem pemerintahan Amerika Serikat yang menurutnya disebut sebagai “*a separated system of government*”, yaitu sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*. Namun, Jimly Asshiddiqie mengatakan terlepas dari kenyataan ide pemisahan kekuasaan berdasarkan *checks and balances*, hal tersebut tidak mengurangi maknanya sebagai sistem pemerintahan presidensial.²⁴⁹

Saldi Isra berpendapat jika kondisi yang tidak stabil atau kurang stabil lebih berpeluang memperkuat bekerjanya mekanisme *checks and balances* dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Alasannya menggunakan logika untuk

²⁴⁷ Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 255.

²⁴⁸ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 24.

²⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 317.

menciptakan pemerintahan yang stabil dengan cara mendorong presiden mendapat dukungan mayoritas partai politik secara solid di lembaga perwakilan, maka memudahkan praktik sistem pemerintahan presidensial menjadi pemerintahan otoriter.²⁵⁰

Douglas V Verney menyebutkan beberapa hal yang berkaitan dengan hubungan eksekutif dan legislatif, antara lain *the president cannot dissolve or coerce the assembly*.²⁵¹ Dijelaskan oleh Arend Lijphart bahwa maksud pendapat Verney jika majelis tidak dapat mencopot presiden dari jabatannya dan sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan majelis. Dengan demikian, maka keduanya tidak dapat memaksa dan tidaklah mengherankan jika sistem ini merupakan sistem *checks and balances*.²⁵² Diungkapkan juga oleh Jimly Asshiddiqie secara persis bahwa presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen.²⁵³

Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa sistem *checks and balances* berakibat satu cabang kekuasaan pada batas-batas tertentu diperkenankan turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain. Alasannya untuk membatasi kekuasaan dari tiap-tiap cabang kekuasaan agar lebih efektif, memang tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja.²⁵⁴ Dengan demikian, tiap-tiap cabang kekuasaan (legislatif dan eksekutif, terutama) untuk melaksanakan sistem *checks and*

²⁵⁰ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 31.

²⁵¹ Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm.34.

²⁵² Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, terjemah Ibrahim R, Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial, (Jakarta: Grafindo Persada, 1995), hlm. 46-47.

²⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 316.

²⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 284.

balances harus melakukan kontrol satu sama lain. Sehingga, tiap-tiap cabang kekuasaan harus mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

Konstitusionalisme dan Masa Jabatan yang Tetap (*Fix Term*)

Jimly Asshiddiqie mengungkapkan jika posisi ganda presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan menjadikan kuat kedudukannya. Maka dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi.²⁵⁵ Lalu, Ni'matul Huda mengemukakan biasanya presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti.²⁵⁶ Sedangkan Saldi Isra berpendapat masa jabatan yang tetap (*fix-term*) pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif (presiden) merupakan cara atau strategi untuk menjaga stabilitas pemerintahan.²⁵⁷

Fitra Arsil menguraikan alasan masa jabatan tetap pada sistem presidensial sebenarnya ingin menunjukkan bahwa sistem pemerintahan ini merancang stabilitas pemerintahannya yang tidak bergantung kekuasaan legislatif. Keberadaannya membuat siklus sistem pemerintahan presidensial jauh lebih sederhana dibanding sistem parlementer. Lalu, berakhirnya masa jabatan ditandai dengan dilangsungkannya pemilihan umum untuk menghasilkan pemerintahan berikutnya. Selain itu, masa jabatan ini juga mengatur pembatasan terpilihnya kembali presiden pada periode pemerintahan selanjutnya.²⁵⁸ Hal yang paling khas adalah presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatan, harus melalui

²⁵⁵ *Ibid*, hlm. 314.

²⁵⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 255.

²⁵⁷ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 30.

²⁵⁸ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 75-76.

ketentuan yang mengaturnya – bahkan diatur agar tidak mudah diberhentikan (konstitusionalisme).²⁵⁹

Douglas V Verney menyebutkan *the executive is not divided but is a president elected by the people for a definite term at the time of assembly elections* dan *the executive is responsible to the constitution*.²⁶⁰ Jika melihat pandangan Douglas V Verney ini dapat menelaah terkait dengan praktik keserentakan, penyelenggaraan pemilihan presiden untuk jabatan tertentu dilaksanakan pada waktu pemilihan anggota majelis. Arend Lijphart menguraikan jika presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti atas alasan mencegah majelis memaksa pengunduran diri dan menuntut presiden untuk bersedia dipilih kembali untuk masa jabatan yang dilimitasi.²⁶¹ jika ingin terus memegang jabatan. Pendapatnya yang lain, yaitu tentang pertanggungjawaban kepada konstitusi juga memberikan gambaran bahwa presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini tidak hanya bertanggung jawab kepada rakyat tetapi juga kepada konstitusi. Sebagaimana diketahui pemilihan presiden begitu pula dengan tugas dan wewenangnya diatur dalam konstitusi, sehingga presiden dalam sistem presidensial tunduk kepada konstitusi.

Presiden Dipilih Langsung oleh Rakyat

Allan R. Ball dan B. Guy Peters mengemukakan salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yaitu *the president is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate*.²⁶² Lalu, Douglas V Verney juga

²⁵⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 37.

²⁶⁰ Douglas V. Verney, *Loc. Cit.*

²⁶¹ Arend Lijphart, *Op. Cit.*, hlm. 44.

²⁶² Allan R. Ball and B. Guy Peters, *Loc. Cit.*

berpendapat *the executive is not divided but is a president elected by the people for a definite term at the time of assembly elections* dan *the executive is directly responsible to the electorate*.²⁶³ Sedangkan Jimly Asshiddiqie berpendapat pengisian jabatan presiden dalam sistem republik yang demokratis dilakukan melalui prosedur pemilihan²⁶⁴, dengan demikian maka eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.²⁶⁵

Ramlan Surbakti mengutarakan pemegang kewenangan (eksekutif dan legislatif) dipilih oleh rakyat secara terpisah.²⁶⁶ Kemudian, Juan J. Linz menggambarkan sistem pemerintahan presidensial sering terjebak dalam ketegangan antara presiden dengan lembaga legislatif karena sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat.²⁶⁷ Perihal ini akan memiliki keterkaitan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial. Tidak jauh dari hal tersebut, Fitra Arsil mengungkapkan pemilihan umum anggota parlemen dan pemilihan umum untuk memilih presiden membuat kedua lembaga ini tidak saling memberikan legitimasi kepada lembaga lainnya atau saling mandiri (*mutual independence*).²⁶⁸ Selain itu, keberadaan pemilihan presiden langsung adalah implementasi dari keterpisahan antara eksekutif dengan legislatif yang menandakan kedua lembaga tersebut tidak menjadi sumber legitimasi bagi lembaga lain.²⁶⁹

²⁶³ Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 34-35.

²⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 314.

²⁶⁵ *Ibid*, hlm. 316.

²⁶⁶ Ramlan Surbakti, *Loc. Cit.*

²⁶⁷ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 29.

²⁶⁸ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 23.

²⁶⁹ *Ibid*, hlm. 69-70.

Berdasarkan pendapat para ahli dapat digambarkan jika penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat merupakan hulu dari keterpisahan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, mekanisme *checks and balances*, dan pelaksanaan masa jabatan yang tetap (*fix term*). Prinsip pemilihan langsung oleh rakyat ini menjadi faktor utama dalam pengisian jabatan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.

Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan

Konstitusi Amerika Serikat memunculkan pertama kali posisi ganda presiden sebagai kepala negara sekaligus menjadi kepala pemerintahan dalam sejarah dunia.²⁷⁰ Allan R. Ball dan B. Guy Peters mengemukakan salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yaitu *the president is both nominal and political head of state*.²⁷¹ Lalu, Douglas V Verney juga berpendapat *the head of government is the head of state*.²⁷² Jimly Asshiddiqie menguraikan demikian.²⁷³

Jika kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan sama sekali, maka kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatan yang biasanya disebut presiden. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain.

Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut memang hanyalah yang disebut presiden, yang memiliki posisi ganda sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Tidak mungkin akan ada perdana menteri atau jabatan layaknya perdana menteri di sistem presidensial karena hanya presiden yang

²⁷⁰ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 24.

²⁷¹ Allan R. Ball and B. Guy Peters, *Loc. Cit.*

²⁷² Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 34.

²⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Loc. Cit.*

memiliki posisi itu. Ni'matul Huda pun berpendapat yang sama jika presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.²⁷⁴

Menurut Denny Indrayana, presiden menjadi kepala pemerintah (*chief of executive*) juga sebagai kepala negara (*chief of state*) menjadi salah satu alasan mengapa rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga merambah hingga pada fungsi legislasi serta ranah yudikatif.²⁷⁵ Pandangan ini sama seperti yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti bahwa pada sistem kabinet presidensial, fungsi seorang presiden mencakup bidang yang luas, baik sebagai kepala negara, kepala eksekutif (pemerintah), kepala legislatif, panglima tertinggi angkatan bersenjata, pemimpin dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri, dan bahkan sebagai pemimpin partai.²⁷⁶

Douglas V Verney menyebutkan, *the president appoints head of departements who are his subordinate.*²⁷⁷ Sebagaimana dijelaskan oleh Arend Lijphart bahwa dalam sistem presidensial, presiden mengangkat sekretaris (kadang-kadang disebut menteri) yang menjadi kepala departemen eksekutifnya yang biasanya secara formal pengangkatan menteri harus mendapat persetujuan dari majelis atau salah satu organnya.²⁷⁸ Hal ini serupa dengan yang disampaikan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest bahwa *there is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive.*²⁷⁹ Presiden sebagai kepala pemerintahan mengangkat menteri atas

²⁷⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 254.

²⁷⁵ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 32.

²⁷⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 219.

²⁷⁷ Douglas V. Verney, *Loc. Cit.*

²⁷⁸ Arend Lijphart, *Parliamentary versus..., Op. Cit.*, hlm. 45.

²⁷⁹ Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Loc. Cit.*

kemandirian – tidak terpengaruh parlemen – dan menteri-menteri yang membantunya dalam pemerintahan sudah selayaknya bertanggung jawab kepadanya.

Presiden memiliki hak prerogatif yang melekat pada kedua fungsi sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Pendapat Bagir Manan tentang hak prerogatif presiden disebutkan bahwa merupakan hak yang diberikan kepada presiden secara langsung oleh konstitusi.²⁸⁰ Oleh itu, pemaknaan prerogatif disimpulkan memiliki perkembangan yakni kewenangan presiden untuk mengambil tindakan (diskresi) atas dasar konstitusi maupun peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya secara jelas, sementara diharuskan segera diambilnya tindakan demi kepentingan dan kemanfaatan publik.²⁸¹ Jika melihat dua pemaknaan tersebut, maka presiden dapat melakukan hak prerogatif tetapi tetap harus konstitusional, tidak untuk dijadikan alat legitimasi kekuasaan semata.

Presiden sebagai Eksekutif Tunggal

Sebetulnya, prinsip ini memiliki keterkaitan dengan posisi ganda yang diduduki oleh presiden. Artinya, tidak ada jabatan eksekutif lain pada sistem pemerintahan presidensial. Douglas V Verney mengemukakan pendapatnya *the president is the sole of executive*.²⁸² Hanya presiden saja yang memiliki kedudukan sebagai eksekutif tunggal. Hal ini juga diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie jika presiden negara yang menganut sistem presidensial tidak

²⁸⁰ Bagir Manan dikutip dari Mei Susanto, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 9 Np.3, Desember 2016, hlm. 242.

²⁸¹ *Ibid*, hlm. 257.

²⁸² Douglas V. Verney, *Loc. Cit.*

mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar presiden.²⁸³ Bahkan dengan wakil presiden, kedudukannya adalah membantu presiden dalam satu kesatuan. Wakil presiden juga memiliki tugas dan wewenangnya sendiri.

Posisi eksekutif tunggal inilah yang menjadikan presiden menjadi sangat kuat kedudukannya. Dengan kekuasaan yang bertumpu pada presiden inilah diperlukan pemilu agar kekuasaan tidak absolut, terdapat mekanisme penggantian jabatan presiden. Selain itu juga menjadi dasar pembagian kekuasaan secara horizontal maupun vertikal.²⁸⁴

2. Perdebatan Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945

Konstitusi Republik Indonesia sebelum perubahan merupakan buah karya para *founding fathers* Bangsa Indonesia melalui permusyawaratan sejak sebelum kemerdekaan. UUD 1945 mengalami perjalanan yang unik, digunakan sejak 1945 hingga 1949 lalu kembali digunakan 1959 hingga awal Reformasi. Perdebatan akademik tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Republik Indonesia menjadi sebuah hal yang menarik. Hal ini, jika merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie karena praktik sistem pemerintahan yang dilaksanakan secara tidak konsisten.²⁸⁵ Selain juga, dipengaruhi atas keinginan para perumus UUD 1945 agar sistem pemerintahan yang digunakan yaitu sistem pemerintahan khas Indonesia yang berbeda dengan sistem-sistem pemerintahan lain yang berlaku saat itu.²⁸⁶ Tentu saja, hal-hal ini menyebabkan banyak interpretasi dalam praktiknya

²⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Loc. Cit.*

²⁸⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op. Cit.*, hlm. 215.

²⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 321.

²⁸⁶ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 189.

dan berimplikasi besar dalam pembentukan dan pengelolaan pemerintahan khususnya implikasinya kepada pemerintahan yang dibentuk melalui koalisi.²⁸⁷

Ni'matul Huda dengan berpegangan pada UUD 1945 berpendapat jika sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial.²⁸⁸ *Pertama*, disandarkan pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUD 1945 bahwa Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh presiden dan dibantu oleh seorang wakil presiden. *Kedua*, melihat penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) jo Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 bahwa presiden memiliki kedudukan sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. *Ketiga*, sebagaimana Alinea Kedua Angka V, Penjelasan tentang UUD 1945 bahwa presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, artinya kedudukan presiden tidak tergantung kepada DPR. *Keempat*, disandarkan pada Pasal 17 UUD 1945, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang memimpin departemen pemerintahan, diangkat dan diberhentikan presiden.²⁸⁹

Jimly Asshiddiqie berpendapat sedikit berbeda. Berdasarkan prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidensial maka sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensial.²⁹⁰ Namun, pada sisi lain Jimly Asshiddiqie mengutarakan pada pokoknya, sistem yang dianut adalah sistem presidensial, tetapi presiden ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada lembaga MPR. Artinya meskipun kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan presiden, tetapi dianut juga adanya prinsip pertanggungjawaban presiden sebagai kepala eksekutif kepada cabang kekuasaan

²⁸⁷ *Ibid*, hlm. 189.

²⁸⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 118.

²⁸⁹ *Ibid*, hlm. 118-119.

²⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 317.

legislatif. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa sistem yang dianut dalam UUD 1945 sebelum perubahan, bersifat campuran atau biasa juga disebut sebagai sistem quasi presidensial, ataupun semi presidensial.²⁹¹ Sejelasnya, jika melihat dua sisi pendapat Jimly Asshiddiqie setidaknya menemukan simpulan bahwa keberadaan presiden inilah yang menyebabkan dipilihnya jika Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun, secara praktiknya, terdapat irisan dengan sistem pemerintahan parlementer sehingga akan lebih tepat jika disebut sistem quasi presidensial atau semi presidensial.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa lalu membuktikan jika praktik penerapan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 mengalami beberapa pengalaman. *Pertama*, seperti Maklumat 14 November 1945 yang menyebabkan terjadinya perubahan drastis sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer.²⁹² Padahal konstitusi yang digunakan adalah UUD 1945 dan praktik ini berlangsung hingga 1949. *Kedua*, UUD 1945 yang melintasi tiga periode kepemimpinan dengan praktik penyelenggaraan yang berbeda, yakni (1) 5 Juli 1959 sampai dengan 11 Maret 1966 pada masa Demokrasi Terpimpin era Presiden Soekarno, (2) 11 Maret 1966 sampai dengan 21 Mei 1998 pada masa Orde Baru era Presiden Soeharto, dan (3) 21 Mei 1998 sampai dengan 20 Oktober 1999 pada masa Reformasi awal era Presiden BJ Habibie.²⁹³

Demokrasi Terpimpin menerjang sistem presidensial dengan beberapa hal, seperti pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup, penolakan atas

²⁹¹ *Ibid*, hlm. 321.

²⁹² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 81.

²⁹³ *Ibid*, hlm. 112.

prinsip pemisahan kekuasaan, kesetaraan lembaga dan *checks and balances*.²⁹⁴ Orde Baru, UUD 1945 yang mengatur sistem pemerintahan presidensial diterapkan penuh dengan memusatkan tanggung jawab kekuasaan pemerintahan negara di tangan presiden.²⁹⁵ Sebagaimana jika mengikuti hasil Pemilu 1971 dan Sidang Umum MPR 1973, semua agenda ketatanegaraan berubah menjadi rutinitas untuk memperkuat posisi presiden menjadi pusat kekuasaan negara.²⁹⁶ Eep Saefulloh Fatah menyebut praktik pemerintahan Orde Baru sebagai Demokrasi Terpimpin Konstitusional.²⁹⁷ Reformasi dibawah kepemimpinan Presiden BJ Habibie hanya berlangsung 512 hari, namun terdapat sejumlah upaya untuk mengembalikan sistem pemerintahan sebagaimana mestinya dalam UUD 1945 seperti, mendorong percepatan pemilu, pemberian ruang multipartai, pengurangan jatah kursi gratis ABRI, dan yang penting adalah pemberian tafsir yang lebih jelas atas pembatasan periodisasi masa jabatan presiden dan wakil presiden.²⁹⁸

Jika Ni'matul Huda dan Jimly Asshiddiqie berpendapat kecenderungan penerapan sistem pemerintahan presidensial, meskipun Jimly Asshiddiqie juga berpendapat pilihan lain. Beberapa ahli lainnya berpendapat pada sistem quasi presidensial, semi presidensial atau campuran. Sri Sumantri misalnya, menyebut sistem pemerintahan dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan campuran

²⁹⁴ *Ibid*, hlm. 114.

²⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 325.

²⁹⁶ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 117.

²⁹⁷ Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianat Demokrasi Ala Orde Baru*, dikutip dari Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 123.

²⁹⁸ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 128-129.

atau sistem kombinasi murni.²⁹⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan jika sistem pemerintahan menurut UUD 1945 menganut sistem quasi presidensial.³⁰⁰ Sofian Effendi menyebutkan beberapa ahli yang juga memilih pada sistem pemerintahan yang tidak presidensial murni sebagaimana demikian.³⁰¹

Indonesia yang baru merdeka akan menggunakan “sistem sendiri” sesuai usulan Dr. Soekiman, anggota BPUPK dari Yogyakarta, dan Prof. Soepomo, Ketua Panitia Kecil BPUPK. Para ahli Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk menamakan sistem khas Indonesia tersebut. Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi-Presidensial, Padmo Wahono menamakannya Sistem Mandataris, dan Azhary menamakannya Sistem MPR. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer disebut sistem semi-presidensial.

Pendefinisian “sistem sendiri” atau sistem pemerintahan khas Indonesia yang berbeda dengan sistem-sistem pemerintahan lain yang berlaku saat itu dimaknai lebih dimaknai dualisme sistem pemerintahan. Seperti yang disampaikan oleh Mahmuzar, jika UUD 1945 sebelum perubahan menganut dualisme sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.³⁰² Sebagaimana juga dualisme pendapat Jimly Asshiddiqie yang secara normatif sebenarnya sistem yang dianut oleh UUD 1945 itu bukanlah murni sistem presidensial, tetapi hanya quasi presidensial.³⁰³ Oleh karena itu, Mahfud MD pun juga menyebut hal yang sama, muatan materi UUD 1945

²⁹⁹ Sri Sumantri, Sistem-Sistem Pemerintahan Negara=Negara Asean, dikutip dari Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 194.

³⁰⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, dikutip dari Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 195.

³⁰¹ Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, dalam <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Effendi---Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf> akses 15 Juni 2022.

³⁰² Mahmuzar, *Op. Cit.*, hlm. 54.

³⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 325-326.

memuat unsur parlementer maupun presidensial sehingga mengundang beda pendapat di antara ahli hukum tata negara, ada yang menyebut presidensial, tetapi ada juga yang menyebut quasi presidensial.³⁰⁴

Mahmuzar menjabarkan jika dualisme sistem pemerintahan UUD 1945 yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer, setidaknya tidaknya menimbulkan dua pengaruh secara langsung.³⁰⁵

Pertama, menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat, khususnya di kalangan ahli ilmu hukum tata negara dan ahli ilmu politik. *Kedua*, menimbulkan perbedaan pemahaman di antara penyelenggara Negara dan lebih khusus lagi antara presiden dan DPR/MPR seperti yang pernah terjadi yakni antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR/MPR hasil pemilu 1999, sehingga berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan.

Berdasarkan praktik penyelenggaraan maupun ketentuan konstitusi, lalu memasukkan prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidensial maka pada kenyataannya Indonesia cenderung menerapkan sistem quasi presidensial, semi presidensial atau campuran/*hybrid*. UUD 1945 memang dirancang sebagai konstitusi sementara dan peluang untuk disempurnakan di kemudian hari, bahkan mungkin juga dengan prototipe sistem pemerintahan sendiri yang khas Indonesia. Reformasi memberikan embusan angin terhadap UUD 1945 untuk terbang dengan dilakukannya amendemen konstitusional. Saldi Isra menguatkan jika desakan melakukan reformasi konstitusi di ujung kekuasaan Presiden Soeharto disebut sebagai pemicu percepatan perubahan UUD 1945 sebagaimana diinginkan oleh pakar politik dan hukum tata negara.³⁰⁶

³⁰⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 38.

³⁰⁵ Mahmuzar, *Op. Cit.*, hlm. 100.

³⁰⁶ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 132.

3. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial terhadap UUD NRI 1945

Jamaludin Ghafur dan Allan FG Wardhana memberikan argumentasi jika kesuksesan negara-negara yang melaksanakan sistem parlementer dan presidensial harus dijadikan pelajaran bahwa kegagalan kenyataannya tidak terletak pada sistem pemerintahan yang dianut. Keberhasilan tersebut terjadi karena penganut dan pelaku sistem mengikuti logika aturan main yang berlaku pada masing-masing sistem. Sedangkan kegagalannya terjadi disebabkan karena penganut dan pelaku tidak memahami secara utuh atas sistem yang dianut.³⁰⁷ Begitulah gambaran yang terjadi pada pelaksanaan UUD 1945 sejak proklamasi hingga munculnya reformasi. Terjadi ketidakkonsistenan yang berimplikasi terhadap kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Reformasi membawa harapan baru dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945, terutama keinginan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial.³⁰⁸

Para perumus perubahan UUD 1945 sebelum melakukan perubahan, mereka menetapkan kesepakatan dasar agar perubahan UUD 1945 mempunyai arah, tujuan, dan batas yang jelas. Terdapat dua alasan para perumus perlu menetapkan kesepakatan dasar. *Pertama*, mengingat UUD 1945 merupakan prestasi dan simbol perjuangan serta kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia sekaligus menjadi hukum tertulis. *Kedua*, agar mencegah kemungkinan terjadinya pembahasan yang melebar ke mana-mana atau terjadi perubahan tanpa arah.³⁰⁹

³⁰⁷ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 101.

³⁰⁸ Mahmuzar, *Op. Cit.*, hlm. 121.

³⁰⁹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 156.

Pada akhirnya ditetapkan lima butir kesepakatan dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain:³¹⁰

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
- 4) Meniadakan Penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam pasal-pasal.
- 5) Melakukan perubahan dengan cara *addendum*.

Terdapat satu hal lagi, bahwa juga disepakati jika negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances*.³¹¹ Terdapat dua kesepakatan yang mewarnai corak *political will* terhadap perbaikan sistem pemerintahan yang dianut, mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances*. Dua hal tersebut memiliki hubungan erat dengan praktik sistem pemerintahan yang hendak didesain oleh para perumus perubahan UUD 1945.

Ni'matul Huda menjelaskan tujuan kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial yaitu untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.³¹² Praktiknya dalam proses perubahan UUD 1945, terbukti ada semangat untuk mengadakan purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial Indonesia dari sistem sebelumnya yang dianggap tidak murni presidensial.³¹³ Oleh sebab itu, maka Jimly Asshiddiqie pasca perubahan UUD 1945 berpendapat jika sistem pemerintahan

³¹⁰ *Ibid*, hlm. 159-160.

³¹¹ *Ibid*, hlm. 160.

³¹² Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 153.

³¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 326.

yang digunakan oleh Indonesia sekarang lebih dekat dengan sistem Amerika Serikat, yaitu sistem presidensial murni.³¹⁴ Namun, oleh Saldi Isra dikemukakan bahwa tidak ditemukan catatan risalah yang membahas secara eksplisit pilihan untuk bertahan dengan sistem pemerintahan presidensial dengan cara melakukan pemurnian (purifikasi).³¹⁵

UUD NRI 1945 – jika menggunakan pendapat yang telah dikemukakan – terlahir dengan sistem pemerintahan presidensial murni atau sistem pemerintahan presidensial yang lebih kokoh. Mahmuzar langsung memberikan apresiasi atas keberhasilan MPR dalam memperkuat sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI 1945.³¹⁶ Padahal menurut Jamaludin Ghafur dan Allan FG Wardhana semangat untuk memperkuat sistem presidensial dalam UUD NRI 1945 tidak sepenuhnya terjadi. Banyak kalangan menilai, semangat yang tertuang dalam UUD 1945 hasil amendemen tetap memuat unsur-unsur parlementarianisme.³¹⁷ Jika berkaca dengan pendapat Saldi Isra³¹⁸, pendapat masih adanya unsur parlementarian di UUD NRI 1945 berkaitan pula dengan tidak ditemukannya risalah pembahasan eksplisit tentang purifikasi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Meskipun ditemukan unsur sistem pemerintahan parlementer dalam UUD NRI 1945, usaha amendemen tetap dapat dibuktikan kepada penguatan sistem presidensial. Menurut Jamaludin Ghafur dan Allan FG Wardhana, terdapat empat

³¹⁴ *Ibid*, hlm. 320.

³¹⁵ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 149.

³¹⁶ Mahmuzar, *Op. Cit.*, hlm. 133.

³¹⁷ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 113-114.

³¹⁸ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

substansi perubahan yang memastikan konstitusi hasil amendemen mengarah pada penguatan sistem presidensial.³¹⁹

“*Pertama*, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. *Kedua*, pelembagaan masa jabatan presiden dan wapres menjadi bersifat tetap, dalam hal ini selama lima tahun dan maksimal dua periode. *Ketiga*, pengalihan lokus fungsi legislasi dari titik berat sebagai kewenangan presiden (dengan persetujuan DPR) menjadi otoritas DPR (kendati tetap dibahas bersama dan mendapat persetujuan presiden). *Keempat*, likuidasi kedudukan dan peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara.”

B. Sistem Pemerintahan Daerah yang Otonomi

1. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah yang Otonomi

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya dalam kerangka pemikiran teori jika keberadaan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan atas bentuk negara dan proses pemencaran kekuasaan secara vertikal. Pada dasarnya dalam bentuk negara kesatuan, antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) memiliki prinsip jika segenap urusan negara tidak dibagi dan menjadi sebuah kebulatan (*eenheid*).³²⁰ Akan tetapi, pada kenyataannya – terutama dalam kasus Indonesia – konsep negara kesatuan harus bertemu dengan keadaan kompleksitas demografi dan geografi yang tidaklah mungkin urusan-urusan negara tersebut dapat dilakukan dengan cara yang sentralistik.

Ni'matul Huda justru tetap mengklasifikasikan adanya negara kesatuan dengan sistem sentralisasi – sebagaimana konsep dasarnya – dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.³²¹ Sejatinya, dalam negara kesatuan sering

³¹⁹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 118.

³²⁰ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Op. Cit.*, hlm. 48.

³²¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 234.

menggunakan alasan menjaga kesatuan dan integritas negara untuk pemerintah pusat dapat mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan, termasuk pemerintah daerah. Caranya dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk dapat terlibat secara langsung dan mandiri dalam mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.³²² Sudah merupakan hal yang niscaya dalam negara yang berbentuk kesatuan, kekuasaannya bertumpu pada pemerintah pusat.

Desentralisasi pada negara kesatuan oleh Bagir Manan disebutkan bahwa berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.³²³ Jika demikian, maka akan memiliki kesinkronan dengan analisis Leo Agustino yang bersandar pada pendapat Escobar-Lemmon bahwa otonomi karena merupakan antitesis dari sentralisasi kekuasaan politik pemerintah pusat maka seringkali dipadankan dengan desentralisasi. Leo Agustino bersandar pendapat Escobar-Lemmon yang menyatakan otonomi sebagai pemindahan otoritas, fungsi dan tanggung jawab untuk memformulasi kebijakan dan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³²⁴

Otonomi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Berdasarkan pada dua

³²² Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), hlm. 207.

³²³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 16.

³²⁴ Leo Agustino, *Politik Lokal...., Op. Cit.*, hlm. 14.

susunan kata tersebut maka otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) namun dalam perkembangannya, mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).³²⁵ Jika Leo Agustino berpendapat jika secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai “peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan) tersendiri”.³²⁶

Beberapa ahli mengemukakan pendapatnya tentang pengertian otonomi. Leo Agustino mengungkapkannya dengan pendapat awal dari kajian klasik milik Hoggart yang menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada lebih tinggi kedudukannya dengan pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi mesti dipahami sebagai *independence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas.³²⁷ Lalu pendapat serupa dari Samoff, menyatakan otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*.³²⁸ Begitu juga pendapat Rosenbloom yang tidak jauh berbeda dengan menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.³²⁹ Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, Leo Agustino berpandangan jika otonomi daerah dapat diartikan sebagai kebebasan pemerintah daerah untuk berperan dalam

³²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op. Cit.*, hlm. 84.

³²⁶ Leo Agustino, *Politik Lokal...*, *Op. Cit.*, hlm. 13.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

menentukan tujuan, kebijakan dan membuat keputusan pembangunan di daerah berdasarkan keperluan masyarakat tempatan.³³⁰

Penjelasan lebih lengkap disampaikan oleh Ni'matul Huda yang berpendapat bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab serta mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.³³¹ Artinya bahwa konsep otonomi daerah merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Sedangkan otonomi menurut Bagir Manan mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.³³² Pendapat ini tidak jauh berbeda dengan para ahli yang telah dikemukakan sebelumnya. Menurut penulis karena irisan beberapa hal, *pertama*, hubungan kepemerintahan karena berkaitan dengan urusan kewenangan dan kebijakan. *Kedua*, kemandirian daerah untuk mengatur urusannya sendiri.

Berbagai etimologi yang disampaikan oleh ahli, terdapat pelebaran makna dari otonomi itu sendiri. Di mana, banyak ahli memasukkan epistemologi dari otonomi kepada pengertian dasarnya (ontologi) seperti kata pemindahan, pengalihan, penyerahan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, pendapat yang disampaikan oleh ahli sering beririsan dengan makna desentralisasi. Gejala ini sudah dikemukakan oleh Leo Agustino, ditengarai atas otonomi yang merupakan antitesis dari sentralisasi kekuasaan politik. Dengan demikian, pemerintahan

³³⁰ *Ibid*, hlm. 14.

³³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op. Cit.*, hlm. 84.

³³² Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

daerah yang otonomi yaitu pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan aturan pemerintah pusat.

Prinsip pemerintahan daerah yang otonomi dapat disandarkan kepada desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Atas kesimpulan yang disampaikan sebelumnya, menjadikan desentralisasi tidak berpadanan secara langsung dengan otonomi. Artinya, desentralisasi berada dalam wilayah proses untuk melakukan otonomi. Sebagaimana disebutkan oleh Ni'matul Huda jika desentralisasi bukan asas melainkan proses.³³³ Atau, seperti yang dikemukakan oleh Bird dan Wallich bahwa untuk merealisasikan otonomi maka diperlukan desentralisasi, yang dibagi menjadi dekonsentrasi, delegasi dan devolusi.³³⁴ Kedua pendapat tersebut memperkuat bahwa tujuan yang hendak adalah otonomi dan jalannya yaitu menggunakan desentralisasi atau proses-proses lain yang muncul sebagai antitesis sentralistik.

Desentralisasi

Desentralisasi memiliki kedudukan yang berbeda daripada asas atau prinsip lainnya. Hal ini jelas karena sering kali desentralisasi bertukar peran dengan otonomi daerah, sehingga desentralisasi memiliki cakupan pembahasan yang lebih luas dan kompleks daripada kawan-kawannya. Meski tidak menutup prinsip lainnya pun juga memiliki kedudukan yang sama dalam hal pelaksanaan otonomi. Pendapat luasnya cakupan desentralisasi misalnya saja Abdul Kholiq Azhari dan

³³³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op. Cit.*, hlm. 55.

³³⁴ Leo Agustino, *Politik Lokal...*, *Loc. Cit.*

Abul Haris Suryo Negoro yang berpendapat jika desentralisasi mencakup *political decentralization* dan *administrative decentralization*.³³⁵ Atau pendapat Irawan Soejito yang membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).³³⁶

Pengertian desentralisasi sebenarnya bisa diambil beberapa pendapat ahli yang telah penulis nukil tentang otonomi. Hanya saja, ada pendapat yang secara khusus memberikan definisi tentang desentralisasi. Joeniarto mengatakan desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.³³⁷ Lalu, begitu juga Amrah Muslimin yang mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.³³⁸ Ada pula meski agak berbeda, Irawan Soejito dengan mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.³³⁹

Benar saja, jika mengamati etimologi yang dikemukakan tersebut, maka hampir serupa dengan pengertian otonomi yang sebelumnya dibahas. Terdapat dua kata kunci dalam pengertian desentralisasi, yaitu terkait dengan transfer kewenangan (*transferred authority*) dan entitas yang berwenang (*authorized entity*) antara yang memberi dan menerima. Sebenarnya, hal yang demikian juga

³³⁵ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Op. Cit.*, hlm. 52.

³³⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

³³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 329.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

diungkapkan oleh Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, meski cukup berbeda. Desentralisasi berkaitan dengan kewenangan dan tanggungjawab (*the delegation of authority and responsibility*) yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggungjawab di dalam proses pengambilan keputusan.³⁴⁰ Sehingga, jika ditarik benang merahnya akan tampak bahwa definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama.³⁴¹

Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan memiliki pendapatnya sendiri tentang desentralisasi. Hanya saja, karena Kelsen mengaitkannya dengan pengertian negara sehingga memiliki perbedaan dengan pendapat pada umumnya. Pendapat Kelsen sebagai berikut:³⁴²

“Desentralisasi menurut Kelsen adalah salah satu bentuk organisasi negara. Karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara menurut Kelsen adalah tatanan hukum (*legal order*). Jadi desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan ada berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norm*) dan ada kaidah yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*).”

Desentralisasi memiliki dinamika tersendiri ketika diterapkan pada sebuah negara, sebagaimana disampaikan oleh Ni'matul Huda. Meski demikian, desentralisasi setidaknya memiliki prestasi dengan hasil positif, antara lain:³⁴³

“*Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintah pusat telah

³⁴⁰ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Op. Cit.*, hlm. 52.

³⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Loc. Cit.*

³⁴² Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.*, hlm. 24.

³⁴³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 331-332.

meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintah pusat. Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah. *Ketiga*, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meskipun peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.”

Secara konseptual, maka dapat dikristalkan tujuan desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal sebagai persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal. Sebagaimana praktik desentralisasi yang mendekatkan pemerintah kepada masyarakat agar keduanya dapat berinteraksi secara dinamis, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun implementasi kebijakan. Maka dari itu, Lili Romli berpendapat tujuan utama yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah meliputi terwujudnya demokratisasi di tingkat lokal, terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.³⁴⁴

Dekonsentrasi

Dekonsentrasi oleh beberapa pakar disebut sebagai desentralisasi administrasi, sehingga irisan dengan praktik desentralisasi cukup kentara. Sebagaimana pendapat Irawan Soejito bahwa desentralisasi administratif atau dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisatie*) terjadi apabila “pemerintah melimpahkan sebagian dari kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ

³⁴⁴ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm 7.

pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah, untuk dilaksanakan”.³⁴⁵ Begitu pula Bagir Manan yang menyebut *ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi) diartikan sebagai “pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata”³⁴⁶ Penulis beranggapan hal ini dikarenakan maksud dari *ambtelijke decentralisatie* yang mendekati praktik dari dekonsentrasi. Lili Romli beranggapan jika ciri desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.³⁴⁷

Berangkat dari irisan praktik dekonsentrasi dan desentralisasi administrasi tersebut, menimbulkan perbedaan pandangan oleh beberapa ahli. Mengenai hubungan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, diakui oleh Irawan Soejito ada dua pandangan. Pandangan pertama menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Pandangan kedua, menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju arah desentralisasi.³⁴⁸ Dengan kata lain, menurut pandangan kedua maka dekonsentrasi adalah bagian dari sentralisasi, bukan desentralisasi.³⁴⁹ Sehingga, seperti pendapat Ni'matul Huda jika sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan kewenangan pusat di daerah disebut dengan dekonsentrasi.³⁵⁰

³⁴⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.*, hlm. 21.

³⁴⁶ *Ibid*, hlm. 23.

³⁴⁷ Lili Romli, *Potret..., Op. Cit.*, hlm. 6.

³⁴⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.*, hlm. 22.

³⁴⁹ *Ibid*, hlm. 22.

³⁵⁰ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 26.

Berikut adalah berbagai pendapat pakar tentang makna dekonsentrasi – tanpa menyebut sebagai desentralisasi administrasi. Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.³⁵¹ Irawan Soejito sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.³⁵² Joeniarto berpendapat dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.³⁵³ Sedangkan oleh Lili Romli menyatakan dalam dekonsentrasi tidak ada transfer kewenangan yang nyata, bawahan hanya menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggungjawab kepada atasannya.³⁵⁴

Disebutkan oleh Ni'matul Huda, jika terdapat dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga sendiri, antara lain:³⁵⁵

(1) dari segi wewenang: asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya; (2) dari segi pembentuk pemerintah: berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah; (3) dari segi pembagian wilayah: asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.

³⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Loc. Cit.*

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Lili Romli, *Potret...*, *Op. Cit.*, hlm. 5.

³⁵⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 333-334.

Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan ini terlahir dari istilah *medebewind*, yang jika diterjemahkan secara *letterlijk* merupakan pemerintahan bersama. Tetapi, para ahli mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan *medebewind*. Berdasarkan pendapat Amrah Muslimin, *medebewind* mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.³⁵⁶ Jika menurut Joeniarto, tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.³⁵⁷ Sedangkan berbeda dengan Bagir Manan yang menggunakan perspektif legal formal, tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu – apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah).³⁵⁸

Pengertian dari tugas pembantuan juga memiliki redaksional yang berbeda menurut beberapa ahli, tetapi pada dasarnya memuat arti yang sama. Bahkan tugas pembantuan ini juga dapat disederhanakan definisinya yakni hak pemerintah daerah untuk dapat membantu urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya. Sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja sehingga

³⁵⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 334.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

dalam tugas pembantuan, pemerintah lokal yang bersangkutan wewenangnya hanya sebatas penyelenggaraannya saja.³⁵⁹ Berikut juga pendapat dari Bhenyamin Hoessein yang mengutarakan jika pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.³⁶⁰

2. Pilihan Otonomi sebagai Jalan Tengah

Selama perjalanan historis bangsa Indonesia yang lebih dari setengah abad sejak proklamasi hingga reformasi, penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami banyak pengalaman. Berada di kondisi konstitusi yang berubah-ubah pada awal kemerdekaan hingga pergantian berbagai model kepemimpinan yang juga kian menyebabkan kompleksitas keberadaan pemerintahan daerah. Menurut Despan Heryansyah, pada kenyataan yang timbul, pelaksanaan otonomi masih tertatih-tatih jalan di tempat.³⁶¹ Dinamika penyelenggaraan otonomi dalam pemerintahan daerah baik sebelum tumbangnya rezim Orde Baru maupun sesudahnya memiliki kisahnya masing-masing.

Sebelum Reformasi

UUD 1945 – konstitusi sebelum perubahan – mengatur pemerintahan daerah pada bab khusus yang hanya terdiri satu pasal tidak berayat yakni dalam Bab IV, Pasal 18. Menurut Syaukani, Afan Gaffar dan M Ryaas Rasyid terdapat beberapa interpretasi atas Pasal 18 dan penjelasannya dalam UUD 1945:³⁶²

³⁵⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Loc. Cit.*

³⁶⁰ Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 87.

³⁶¹ *Ibid*, hlm. 91-92.

³⁶² Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 58-59.

“*Pertama*, Negara Indonesia yang merupakan sebuah negara kesatuan menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah. *Kedua*, daerah-daerah tersebut terdiri atas daerah Besar dan daerah Kecil, yang kemudian di dalam penjelasannya ditentukan antara lain Propinsi dan Propinsi dibagi ke dalam daerah yang lebih kecil. Hanya saja daerah yang lebih kecil itu disebut apa kemudian ditentukan belakangan, seperti Karesidenan, Kabupaten, dan Kecamatan.”

Lain dengan Ni'matul Huda yang mendasarkan atas pendapat Soekarno dan Soepomo dalam Sidang PPKI, menurutnya:³⁶³

“Esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.”

Kedua pendapat tersebut memiliki kesamaan hal yang antara lain adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonomi dan susunan negara dalam hierarki pemerintahan bertingkat. Adapun daerah-daerah tersebut tersusun atas pemerintahan bertingkat yang penyelenggaraannya diadakan dengan dasar permusyawaratan sebagaimana terdapat pada pemerintahan tingkat pusat. Dengan demikian, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan.³⁶⁴ Despan Heryansyah menyebutnya dengan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dengan politik hukum desentralisasi

³⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 304-305.

³⁶⁴ *Ibid*, hlm. 306.

(otonomi) dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak-hak asal usul yang bersifat istimewa.³⁶⁵

Jauh sebelum kemerdekaan, kerangka rancangan otonomi ini pernah dikemukakan, sebelum akhirnya juga mengilhami perumusan UUD 1945 yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Mohammad Hatta menyatakan:³⁶⁶

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat autonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan-peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.”

Tulisan Hatta pada 1932 tersebut telah meletakkan beberapa hal yang ada dalam ketentuan pemerintahan daerah di UUD 1945. Selain otonomi, telah terkonsep susunan negara yang disebut sebagai “tiap-tiap golongan, besar atau kecil”. Hal ini yang lalu disebut oleh konstitusi sebagai daerah besar dan daerah kecil, sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Berkaitan dengan otonomi, Ni'matul Huda memberikan deskripsinya tentang hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.³⁶⁷

³⁶⁵ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 91-92.

³⁶⁶ Mohammad Hatta, “Ke arah Indonesia Merdeka (1932)”, dikutip dari Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 33.

³⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 307.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah menjadi peraturan pertama yang diterbitkan dengan materi muatan yang berisi kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah. Jadi, sebelum mengatur hal lain, pemerintah lebih dulu mengeluarkan tentang bagaimana mengaplikasikan ketentuan pada Pasal 18 UUD 1945. Jimly Asshiddiqie mengungkapkan jika materi yang diatur oleh undang-undang ini terlalu sederhana, sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan.³⁶⁸ Selain itu, karena menyadari kekurangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 maka pemerintah bersama BP-KNIP berupaya melahirkan UU Otonomi Daerah yang benar-benar didasarkan atas kedaulatan rakyat.³⁶⁹ Oleh sebab itulah, undang-undang ini digantikan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Daerah-daerah yang tersusun atas pemerintahan bertingkat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditegaskan pada Pasal 1 ayat (1) jika tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie, undang-undang ini bermaksud memperbaiki pemerintahan daerah agar dapat memenuhi harapan rakyat, yaitu pemerintahan daerah yang *collegial* berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan batas-batas kekuasaan.³⁷⁰ Djohermansyah Johan memberikan keterangan

³⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 399.

³⁶⁹ Lili Romli, *Potret..., Op. Cit.*, hlm. 9.

³⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 400.

jika pada periode ini, Indonesia telah mengenal dan menggunakan sistem legislatif dan fungsi eksekutif di tingkat daerah dengan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD).³⁷¹

Konstitusi yang berubah dan juga bentuk negara kembali ke negara kesatuan, membuat terlahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Berlakunya undang-undang terbaru tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah ini memiliki tujuan yang beberapa di antaranya adalah menghapuskan dualism pemerintahan dalam pemerintahan daerah dan memberi hak otonomi dan *medebewind* seluas-luasnya pada daerah yang tersusun secara demokratis atas dasar permusyawaratan.³⁷² Soetardjo mengatakan jika Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 mencerminkan negara serikat atau *bondstaat* karena pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan untuk menjalankan kekuasaannya di daerah. Undang-Undang ini di satu pihak menganjurkan negara kesatuan, tetapi di pihak lain membentuk negara federasi.³⁷³

Mahfud MD mengungkapkan pada periode 1945-1959, masalah desentralisasi berjalan secara eksperimental dalam wujud lahirnya UU Pemerintahan Daerah sampai tiga kali, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.³⁷⁴ Eksperimental dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan

³⁷¹ Muhammad Addi Fauzani, *Urgensi Penataan Ulang Konsep Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020, hlm. 109.; Lihat juga Pasal 2 Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

³⁷² Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 111.

³⁷³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, "Kedudukan Pamongpraja" dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 403.

³⁷⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 38.

daerah menandakan jika setiap undang-undang pemerintahan daerah yang terbaru memiliki kesan coba-coba. Yusron beranggapan jika setiap undang-undang pemerintahan daerah yang baru pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan lama, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman, sehingga kesan *trial and error* dalam pengaturan pemerintahan daerah sangat kuat.³⁷⁵

Hukum pemerintah daerah pada periode 1945-1959, menurut Mahfud MD dikualifikasikan sebagai hukum yang memiliki karakter sangat responsif/populistik karena luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah. Pada era ini pemerintah daerah sangat leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di bawah asas otonomi nyata seluas-luasnya.³⁷⁶ Namun, setelah berlakunya kembali UUD 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem demokrasi berubah dengan jargon Demokrasi Terpimpin. Dampak langsungnya terhadap otonomi daerah adalah diberlakukannya Penpres No 6 Tahun 1959 dan Penpres No 5 Tahun 1960.³⁷⁷ Hal tersebut menjadikan pemerintah daerah tunduk dan patuh di bawah presiden Soekarno.³⁷⁸ Tujuannya yakni merubah arah desentralisasi dan demokratisasi menuju pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah³⁷⁹ melalui uniformitas³⁸⁰.

³⁷⁵ Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 137.

³⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Loc. Cit.*

³⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 403.

³⁷⁸ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 98.

³⁷⁹ Bhenyamin Hoessein, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 404.

³⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 405.

Orde Baru memandang penetapan otonomi yang seluas-luasnya bertentangan dengan prinsip persatuan dan kesatuan, sehingga harus diganti dengan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab yang lebih merupakan kewajiban bagi daerah.³⁸¹ Mahfud MD pun berpendapat sama bahwa asas otonomi “nyata dan seluas-luasnya” dianggap tidak cocok dengan prinsip negara kesatuan sehingga undang-undang yang baru menolak untuk memakainya kembali lalu diarahkan pada pelaksanaan otonomi nyata dan bertanggung jawab.³⁸² Asas otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ini dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1073 tentang GBHN, yang kemudian dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Era Orde Baru tidak tampak menyelenggarakan otonomi daerah dan demokrasi lokal (desentralisasi politik), meskipun ada desentralisasi administrasi tetapi sangat terpusat. Ihwal tersebut ditengarai beberapa alasan sebagaimana dikemukakan oleh Mardiyanto Wahyu Tryatmoko. *Pertama*, penguasa (pusat) pada saat itu mengeliminasi sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan oleh para politisi lokal. *Kedua*, penguasa pusat mencoba menjinakkan daerah-daerah dengan mendesakkan struktur pemerintahan yang seragam dan hierarkis.³⁸³

Setelah Reformasi

Reformasi menjadi titik tolak perubahan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Menukil dugaan yang diutarakan oleh Lili Romli, tampaknya reformasi

³⁸¹ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 94.

³⁸² Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 270.

³⁸³ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru”, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38 No. 2 Desember 2012, hlm. 276.

memberi hikmah yang sangat besar kepada daerah-daerah untuk menikmati otonomi daerah yang sesungguhnya.³⁸⁴ Sudah diketahui bersama jika masa lalu Indonesia sejak 1945 pemerintah daerah hidup di bawah hegemoni pemerintah pusat secara vertikal, seperti yang diungkapkan oleh Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah.³⁸⁵ Reformasi membuka keran desentralisasi seluas-luasnya, sebagaimana pernah menjadi angan-angan di periode awal kemerdekaan. Namun, yang terjadi adalah kegagalan, ketidaksiapan dan keadaan yang terduga, terutama terjadi pada tingkat pemerintahan lokal. Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten dan kota berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya, timbul kesulitan besar dalam keterpaduan pemerintahan, pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah.³⁸⁶

Salah satu hal yang langsung ditindaklanjuti pada periode awal reformasi yakni dengan mengatur Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa undang-undang ini dikatakan melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi seluas-luasnya.³⁸⁷ Terdapat ketentuan yang problematik, yaitu terkait hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota yang tidak bersifat hierarkis. Hal ini berimplikasi terhadap sulitnya dilakukan fungsi koordinasi antar

³⁸⁴ Lili Romli, *Potret...*, *Op. Cit.*, hlm. 13.

³⁸⁵ Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 26 Mei 2019, hlm. 241.

³⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 409.

³⁸⁷ *Ibid*, hlm. 408.

tingkatan pemerintahan tersebut.³⁸⁸ Wajar saja yang kemudian terjadi adalah setiap kepala daerah terutama tingkat kabupaten/kota menikmati kebebasan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Ni'matul Huda menguraikan problematik praktik otonomi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut:³⁸⁹

“Kompleksitas proses desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dengan peralihan kewenangan dari satu pemerintah pusat yang sangat dominan ke lebih dari 400 pemerintahan lokal (kabupaten/kota), terjadi transfer lebih dari 2 juta pegawai negeri sipil, serta beralihnya mayoritas kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. ... Indonesia hanya mempunyai waktu 1 tahun (tahun 2000) untuk mempersiapkan implementasi penuh setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.”

Mencermati uraian tersebut memberikan pemahaman jika praktik desentralisasi yang diterapkan pada Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan pemerintah kabupaten/kota sebagai daerah otonomi. Selain juga dapat dijelaskan ketimpangan urusan dalam proses peralihan wewenang memiliki aspek luas. *Pertama*, peralihan kewenangan dari satu pemerintah pusat kepada lebih dari 400 pemerintahan lokal (kabupaten/kota). *Kedua*, perpindahan/proses transfer 2 juta pegawai negeri sipil. Jika dicermati lagi, kemungkinan terdapat aspek *ketiga*, yaitu ketimpangan hierarki pemerintahan yang terlalu cepat. Proses share power dari pemerintah pusat langsung kepada pemerintah lokal kabupaten/kota jelas menimbulkan ketimpangan yang luar biasa – digambarkan oleh Ni'matul Huda dengan peralihan kepada lebih 400 pemerintahan lokal (kabupaten/kota).

³⁸⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op. Cit.*, hlm. 51.

³⁸⁹ *Ibid*, hlm. 92-93.

Perubahan terhadap UUD 1945 mengoreksi ketentuan problematik pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sejumlah pihak, terutama para ahli dari berbagai perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat memberikan kritikan tersebut setelah memahami efek samping dari penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.³⁹⁰ Secara konsep, hal ini melenceng terlampau jauh dengan bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia, di mana memiliki ciri meletakkan kekuasaan sentral dan kedudukan pemerintah pusat sebagai pemerintah tunggal. Jika mengingat kembali latar belakangnya, maka setidaknya dapat memahami kelahiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengoreksi total atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dianggap sangat sentralistik.³⁹¹

Pasal 18 (1) UUD NRI 1945 menegaskan “Negara Republik Indonesia dibagi atas ...”. Terdapat dua Ni’matul Huda terkait hal ini. *Pertama*, dengan adanya perkataan “dibagi atas” maka berarti hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah – termasuk hubungan daerah dan daerah – bersifat hierarkis-vertikal.³⁹² *Kedua*, dikemukakan jika istilah “dibagi atas” bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Dijelaskan bahwa “dibagi atas” memiliki pengertian bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal tersebut konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Beda dengan “terdiri atas” yang lebih

³⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 409.

³⁹¹ Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintah..., Op. Cit.*, hlm. 50.

³⁹² *Ibid.*

menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.³⁹³

Pembahasan amendemen UUD 1945 tidak terlepas dari perdebatan awal pendirian Negara Indonesia, yaitu menyangkut bentuk negara. Lalu, disepakatilah lima butir akan menjadi batas dalam melakukan perubahan UUD 1945.³⁹⁴ Amien Rais, bersama Partai Amanat Nasional dan beberapa tokoh lain diantaranya adalah Adnan Buyung Nasution, Ichlasul Amal, Anhar Gonggong, Faisal Basri, Sri Soemantri, Ismail Sunny, Romo Mangun Wijaya, dan Dawam Rahardjo, mengusung agenda negara federal untuk masa depan Indonesia. Akan tetapi, usulan ini ditolak oleh banyak pihak, terutama militer dan Partai Demokrasi Indonesia. Para penolak gagasan federalisme beralasan akan kekhawatiran jika Indonesia berubah menjadi negara federal maka akan banyak daerah yang menuntut untuk memisahkan diri.³⁹⁵

Jalan tengah untuk menemukan kemelut atas tuntutan perubahan bentuk negara menjadi negara federal dengan kemauan mempertahankan bentuk negara kesatuan, pada akhirnya dijawab dengan mengakomodasi kebijakan otonomi luas. Dengan demikian, otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni, yang dianggap dapat menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.³⁹⁶ Oleh sebab itu, sejak perumusan UUD 1945 hingga penurunannya kepada peraturan-peraturan di bawahnya menerapkan asas otonomi seluas-

³⁹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... , Op. Cit.*, hlm. 324.

³⁹⁴ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif... , Op. Cit.*, hlm. 159-160.

³⁹⁵ Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 242.

³⁹⁶ *Ibid.*

luasnya, meskipun sering dimaknai berbeda oleh setiap rezim dan dipraktikkan sesuai dengan keuntungan praktis kekuasaan. Tetapi, dengan melihat kenyataan yang demikian maka dapat disimpulkan jika salah satu pilihan kebijakan yang terkandung dalam berbagai peraturan tersebut adalah kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah yang sejak dulu dianggap sebagai sesuatu yang niscaya.³⁹⁷

Perihal tersebut dikerangkakan oleh Ni'matul Huda demikian:³⁹⁸

Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 UUD NRI 1945 menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

Dapat dipahami jika kenyataan pelaksanaan otonomi pada era Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah sehingga menimbulkan sentralisasi kekuasaan. Indikasi kuatnya karena tidak dicantulkannya penegasan otonomi seluas-luasnya pada UUD 1945 sehingga otonomi dikebiri menjadi sentralisasi. UUD NRI 1945 telah menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya sehingga daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai urusan yang diselenggarakan pusat. Selain itu, meminjam pendapat Leo Agustino, penyelenggaraan otonomi melalui desentralisasi sedikit banyak akan mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan.³⁹⁹ UUD NRI 1945 dengan demikian juga menjamin

³⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 396.

³⁹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 326.

³⁹⁹ Leo Agustino, *Politik Lokal..., Op. Cit.*, hlm. 4.

demokratisasi di tingkat daerah, mengikis praktik sentralisasi yang akan dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan titik temu negara federal dan negara kesatuan yang sebelumnya disinggung.

Berangkat dari problematik pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disadari oleh banyak pihak – termasuk para pakar dari perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat – memberikan efek samping yang dianggap kebablasan. Begitu juga beriringan dengan perubahan ketentuan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam konstitusi, maka undang-undang tersebut didesak untuk dilakukan perubahan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terlahir merevisi catatan hitam atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Lili Romli memberikan catatan jika pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkesan dilakukan secara “diam-diam” dan “terburu-buru” seperti kejar tayang oleh pemerintah dan DPR karena revisi harus segera dilakukan.⁴⁰⁰

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membuat ketentuan bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.⁴⁰¹ Selain itu, terminologi yang pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 semula pembagian kewenangan, pada undang-undang ini diganti dengan pembagian urusan, di mana ada yang menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan daerah otonom. Dalam pembagian ini, yang disebut urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada

⁴⁰⁰ Lili Romli, *Potret..., Op. Cit.*, hlm. 22.

⁴⁰¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*, yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁴⁰²

Ditetapkannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat juga menjadi ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini dilaksanakan mulai bulan Juni 2005 oleh kurang lebih 238 daerah (provinsi dan kabupaten/kota).⁴⁰³ Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada.⁴⁰⁴ Undang-undang ini melakukan perubahan secara drastis terkait hal ini, di mana sejak kemerdekaan pengisian kepala daerah dilakukan melalui pengangkatan dan pemilihan oleh DPRD.

Empat tahun berselang, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 diterbitkan. Akan tetapi, perubahan dalam undang-undang ini menurut Despan Heryansyah disebut sangat sedikit dan tidak signifikan.⁴⁰⁵ Perubahan hanya terkait dengan penyelesaian sengketa pilkada yang pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur untuk diselesaikan di Mahkamah Agung, pada undang-undang terbaru dipindahkan ke Mahkamah Konstitusi. Despan Heryansyah lalu mengindikasikan bahwa pilkada yang sebelumnya berada dalam rezim otonomi daerah telah bergeser kepada rezim pemilu.⁴⁰⁶ Undang-undang ini pun menjadi undang-undang

⁴⁰² Lili Romli, *Potret...*, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁴⁰³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), hlm. 208.

⁴⁰⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 135.

⁴⁰⁵ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 199.

⁴⁰⁶ *Ibid*, hlm. 286.

terakhir yang menggabungkan aturan pemilihan kepala daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Aturan pemerintahan daerah selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berkaitan dengan perihal pilkada, undang-undang ini resmi melepaskan ketentuan tersebut untuk diatur dengan undang-undang⁴⁰⁷ – yang dalam hal ini merujuk kepada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Selain itu, yang paling nyata dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini adalah memindahkan titik berat otonomi yang sebelumnya berada pada pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Perihal pemindahan otonomi ini tentu meninggalkan beberapa masalah, mengingat dalam undang-undang sebelumnya – dapat dikatakan sejak awal kemerdekaan – titik tekan otonomi berada pada pemerintah kabupaten/kota.⁴⁰⁸ Ni'matul Huda lebih berpendapat jika pemindahan otoritas tersebut sebagai salah satu wajah kalau pemerintah pusat berupaya memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan.⁴⁰⁹ Terakhir, beberapa ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Pemilihan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memang memiliki pengalaman dan sejarah yang panjang. Penyesuaian antara kondisi nyata yang menjadi kenampakan dengan prinsip-prinsip ideal dari sistem yang dianut setidaknya membuat kekayaan yang raya atas pengaturan otonomi di Indonesia. Tetapi, memegang prinsip kesatuan dan menjaga tinggalan konsepsi dari *founding*

⁴⁰⁷ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰⁸ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 294.

⁴⁰⁹ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 205.

fathers adalah sesuatu yang penting agar bandul tujuan kemerdekaan bergerak ke arah yang semestinya. Oleh sebab itu, meminjam pendapat Jimly Asshiddiqie, pemilihan model kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah yang dianut sejak dahulu merupakan sesuatu yang niscaya.⁴¹⁰ Leo Agustino pun sependapat, karena menurutnya pada struktur politik pemerintahan, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memiliki kedudukan yang sangat strategis berdasarkan politik negara yang diamanatkan oleh konstitusi.⁴¹¹

3. Kedudukan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Perihal pemilihan kepala daerah telah banyak diuraikan pada pembahasan sebelumnya. Begitu pula pembahasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dipisahkan dari keberadaan kepala daerah. Sub pembahasan ini menjadi penting karena melihat susunan yang hendak dibangun oleh kebijakan pemilu serentak terkait model-model yang menyerentakkan pilkada dengan pemilihan DPRD.

Sekilas dalam pengisian jabatan kepala daerah pada masa sebelum reformasi dilakukan dengan model pengangkatan oleh pemerintah pusat, baik oleh presiden untuk tingkatan provinsi dan menteri dalam negeri untuk tingkatan kabupaten/kota. Prototipe pengisian demikian juga memiliki kaitan dengan kedudukan kepala daerah pada pemerintahan daerah. Seperti halnya ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menurut Bagir Manan, tidak menempatkan DPRD *aan het hoofd van de locale bestuuren*, karena alat

⁴¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 396.

⁴¹¹ Leo Agustino, *Politik Lokal..., Op. Cit.*, hlm. 58.

kelengkapan utama pemerintahan daerah (otonom) adalah kepala daerah. Jadi, yang memimpin pemerintahan daerah adalah kepala daerah, sedangkan pemerintah daerah itu terdiri dari kepala daerah dan DPRD.⁴¹² Secara lebih khusus Bagir Manan mengungkapkan demikian:⁴¹³

Pengutamaan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, bukan sekedar pergeseran peran alat-alat kelengkapan daerah otonom, tetapi menunjukkan sifat tertentu dalam kerangka hubungan antara pusat dan daerah. Pengutamaan kepala daerah daripada DPRD tidak lepas dari kecenderungan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, kepala daerah lebih menonjol sebagai alat kelengkapan (wakil) pemerintah pusat daripada sebagai alat kelengkapan pemerintahan daerah otonom.

Selama kurun waktu lebih dua dasawarsa terakhir rezim Orde Baru, yang dimaksud pemerintah daerah yaitu kepala daerah dan DPRD.⁴¹⁴ Timbul pemahaman jika DPRD termasuk dalam rumpun badan eksekutif, berkedudukan sama seperti kepala daerah. Jika melihat praktik ini, maka terdapat kemiripan dengan susunan awal kemerdekaan, ketika masih terdapat Dewan Pemerintah Daerah. Maksud ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa kepala daerah dan DPRD, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri menyelenggarakan pengaturan dan kepengurusan rumah tangga daerah.⁴¹⁵ Meskipun, dengan ketentuan tersebut menempatkan DPRD dalam posisi yang lebih rendah dari kepala daerah di tiap-tiap tingkatan hierarkis yang merupakan aparat pemerintah pusat yang berada di daerah.⁴¹⁶

⁴¹² Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.*, hlm. 237.

⁴¹³ *Ibid*, hlm. 238.

⁴¹⁴ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

⁴¹⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.*, hlm. 237.

⁴¹⁶ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 191.

Kejatuhan rezim Orde Baru membawa perubahan yang drastis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lalu, diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk mengganti ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelumnya. Berbeda dengan aturan sebelumnya, pada undang-undang ini DPRD diposisikan sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.⁴¹⁷ Undang-undang ini tergambar adanya konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), setidaknya pemisahan dalam arti formil. Dikembalikannya fungsi kepala daerah sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka akan menempatkan kepala daerah dan DPRD pada posisi seimbang dalam struktur pemerintahan daerah. Meski demikian, posisi yang seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD tidak berarti sama karena tugas dan tanggung jawab masing-masing berbeda.⁴¹⁸

Terdapat perihal problematik atas penyelenggaraan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang terjadi atas pola hubungan kepala daerah dengan DPRD. Diketahui bahwa undang-undang ini mengatur jika kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka secara otomatis kepala daerah akan bertanggung jawab kepada DPRD. Namun, pada kenyataannya penyelenggaraan model pemilihan yang demikian dimanfaatkan oleh DPRD untuk “memeras” kepala daerah.⁴¹⁹ Kepala daerah menjadi tersandera oleh kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD, baik ketika pencalonan ataupun pada saat pertanggungjawaban, dan yang menjadikan lebih parah yaitu adanya praktik transaksional yang berupa *money politics*.

⁴¹⁷ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹⁸ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 318-319.

⁴¹⁹ Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, hlm. 336.

Pada saat yang beriringan, dilakukan amendemen terhadap UUD 1945, sehingga ketentuan perubahan juga akan mempengaruhi pengaturan pemerintah daerah selanjutnya. Selain juga, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinilai mempraktikkan otonomi dengan efek samping yang tak terduga. Perubahan fundamental pada UUD 1945 salah satunya yaitu dengan dibedakannya tiga subjek hukum di masing-masing tiga jenis daerah provinsi, kabupaten dan kota.⁴²⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie maka dengan demikian subjek hukum seluruhnya berjumlah sembilan organ yang bersifat mandiri, yaitu: *pertama*, pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota; *kedua*, gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota; dan *ketiga*, DPRD provinsi/kabupaten/kota.⁴²¹

Contoh untuk memudahkan gambaran atas pendapat Jimly Asshiddiqie yakni dengan menggunakan sampel tingkat provinsi. Maka, dalam wilayah tingkat provinsi akan terdapat subjek pemerintah daerah provinsi, subjek gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, dan subjek dewan perwakilan rakyat daerah provinsi. Kesimpulannya, ketiga entitas tersebut sebagai tiga subjek hukum pemerintahan daerah berdasarkan konstitusi. Begitu pula pada tingkatan kabupaten/kota.⁴²² Sehingga, akan ditemukan organ mandiri yang berjumlah sembilan yang terdiri tiga organ dari tiga entitas pemerintahan.

Didasarkan pada contoh gambaran tersebut, maka gubernur merupakan kepala pemerintah daerah provinsi, bukan sebagai kepala pemerintahan daerah

⁴²⁰ Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7) UUD NRI 1945.

⁴²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 418-419.

⁴²² *Ibid*, hlm. 420.

provinsi.⁴²³ Jabatan gubernur bukanlah menjadi kepala dari gabungan institusi gubernur dan DPRD provinsi. Di sini, gubernur hanya sebagai kepala “pemerintahan” eksekutif saja.⁴²⁴ Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, perumusan Pasal 18 UUD NRI 1945 dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Secara luas adalah “pemerintahan daerah” yang mencakup juga fungsi legislatif di daerah. Lalu, secara sempit adalah “pemerintah daerah” yang hanya mencakup fungsi eksekutif saja, yakni gubernur, bupati atau walikota, lengkap beserta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁴²⁵ Sehingga, sesuai dengan definisi normatifnya, istilah “pemerintahan” diartikan sebagai subjek dalam arti luas, yaitu tidak hanya mencakup pengertian pemerintahan eksekutif saja, tetapi juga legislatif.

Perbandingan dengan pengalaman dalam penyelenggaraan pemerintahan era setelah reformasi dengan penyelenggaraan di bawah rezim Orde Baru yakni kedudukan DPRD menempati posisi yang sangat kuat dan dapat disetarakan dengan kekuasaan eksekutif.⁴²⁶ Jimly Asshiddiqie berulang kali menandakan bahwa secara formal DPRD merupakan parlemen lokal (*local parliament*) atau lembaga legislatif di tingkat daerah.⁴²⁷ Kerangka kedudukan DPRD yang kuat dan disebut sebagai parlemen lokal, dikuatkan atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan di dalam gedung DPRD, sebagaimana diatur dalam

⁴²³ Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

⁴²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 444.

⁴²⁵ *Ibid*, hlm. 415.

⁴²⁶ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 192.

⁴²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 455 dan hlm. 457.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini, menyerupai praktik yang dilakukan pada tingkat pemerintahan pusat, presiden dipilih oleh MPR.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diterbitkan dengan mengevaluasi kekurangan dan kelemahan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Bahkan cukup mendasar perubahan yang dilakukan untuk melakukan penyempurnaannya. Salah satunya karena sudah tidak lagi dapat melakukan pemilihan kepala daerah. Perubahan ini menyebabkan kedudukan antara DPRD dengan kepala daerah tidak lagi saling bergantung sama lain. DPRD secara otomatis tidak lagi menerima pertanggungjawaban kepala daerah. Undang-undang ini, menjadi titik awal demokratisasi di daerah dengan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

DPRD tetap melaksanakan fungsi dan menjadi lembaga legislatif daerah yaitu dengan kewenangan membentuk peraturan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 meletakkan fungsi pembentukan peraturan daerah kepada DPRD. Tidak hanya pada undang-undang terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah saja, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, lalu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang semuanya tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, diatur jelas jika DPRD menjalankan fungsi legislasi di daerah.

Kesimpulannya, DPRD tetap merupakan lembaga legislatif di daerah. Berdasarkan pendapat Dasril Radjab, disebutkan jika pergeseran fungsi legislasi dalam DPRD ini berpengaruh kepada kedudukan DPRD baik secara politik ataupun yuridis menjadi semakin kuat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan

daerah.⁴²⁸ DPRD dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan memang berhak untuk melakukan pembentukan peraturan daerah tersebut, bersama dengan kepala pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁴²⁹ Bersama-sama membahas pembentukan peraturan daerah dimaksudkan untuk mendapatkan persetujuan bersama oleh kedua belah pihak sebagai syarat dalam pengesahan lebih lanjut oleh kepala daerah. Jimly Asshiddiqie, kembali menguatkan pendapatnya jika yang disebut sebagai pembentuk peraturan daerah itu adalah DPRD, sehingga mereka harus dianggap sebagai parlemen dalam arti yang sepenuhnya.⁴³⁰

Mendasarkan pada uraian-uraian tersebut, maka pasca perubahan terhadap UUD 1945 terjadi perubahan juga terhadap kedudukan kepala daerah dan DPRD, termasuk menyangkut hubungan kedua institusi tersebut. Dapat disimpulkan bila yang dimaksud sebagai susunan struktur pemerintahan daerah yaitu kepala daerah dan DPRD. Selain itu, yang mencolok adalah kedua lembaga penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut pengisiannya dilakukan dengan mekanisme yang demokratis yaitu dipilih langsung oleh rakyat. Keadaan ini membuat kedudukan keduanya berimbang, tidak saling bergantung diri satu sama lain termasuk dalam hal pertanggungjawaban pemerintahan. Posisi ini akan sangat mungkin mewujudkan mekanisme *checks and balances* di tingkat lokal sebagaimana diharapkan oleh Syaukani dkk.⁴³¹

⁴²⁸ Dasril Radjab, "Pergeseran Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah untuk Memperkuat Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Wajah Hukum*, Volume 2 Nomor 1, April 2018, hlm. 26.

⁴²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 445.

⁴³⁰ *Ibid*, hlm. 456.

⁴³¹ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 257.

Berkaca pada uraian di atas, maka kedudukan demikian mirip yang terjadi pada tingkat nasional, dimana kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan juga tidak bergantung kepada DPR, begitu juga keduanya dipilih langsung oleh rakyat. Antara kepresidenan dan parlemen juga diikat oleh hubungan untuk saling menjalankan pemerintahan yang *good governance* melalui mekanisme *checks and balances*. Perihal tersebut, praktik di daerah juga sebenarnya dapat diidentikkan dengan pelaksanaan pemerintahan di tingkat pusat. Meskipun menurut Bagir Manan tidak ada keharusan secara konstitusi bahwa pemerintahan tingkat daerah harus paralel dengan pemerintahan pada tingkat pusat.⁴³²

⁴³² Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op. Cit.*, hlm. 237.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Penguatan Sistem Pemerintahan pada Pemerintahan Umum Serentak

1. Presidensialisme setelah Pemilihan Umum Serentak 2019

Alasan utama keberadaan Pemilu Serentak yakni sebagai langkah pemurnian dan penguatan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilu Serentak 2019 dilaksanakan atas dasar Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang diterbitkan untuk mengakomodasi putusan Mahkamah tersebut. Desain pemungutan suara lima kotak menjadi pengalaman terberat dalam sejarah pelaksanaan sistem pemilu di Indonesia.

Tabel 4.1

Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Presiden⁴³³

Pemilihan Presiden 2014		Pemilihan Presiden 2019	
Prabowo Subianto – Hatta Rajasa	Joko Widodo – Jusuf Kalla	Joko Widodo – Ma'ruf Amin	Prabowo Subianto – Sandiaga S Uno
46.85 %	53.15 %	55.32 %	44.68%

Pemilihan presiden dan wakil presiden pada Pemilu Serentak 2019 diikuti oleh dua pasangan calon, yaitu Joko Widodo didampingi Ma'ruf Amin dan Prabowo Subianto didampingi Sandiaga S Uno. Secara kuantitas pencalonan, Pemilu Serentak 2019 tidak jauh berbeda dengan Pemilu 2014, tetap dua calon.

⁴³³ Komisi Pemilihan Umum, "Hasil Hitung Suara Pemilu Presiden & Wakil Presiden RI 2019", <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/ppwp/hitung-suara/>, akses pada 25 Juni 2022.

Joko Widodo masih juga bertemu dengan Prabowo Subianto sebagai rival setianya. Hanya saja, Pemilu Serentak 2019 muncul dua wajah calon wakil presiden yang berbeda dengan Pemilu 2014. Hasil Pemilu Serentak 2019 dimenangkan kembali Joko Widodo dengan memperoleh 55,32% suara. Dalam sekali putaran, Joko Widodo ditabalkan kembali sebagai Presiden Republik Indonesia 2019-2024.

Pemilihan anggota lembaga perwakilan pada Pemilu Serentak 2019 diikuti oleh 16 (enam belas) partai politik.⁴³⁴ Partai-partai tersebut yakni Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Berkarya, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Demokrat, Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra), Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Partai Garuda), Partai Golongan Karya (Partai Golkar), Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai NasDem, Partai Persatuan Indonesia (Partai Perindo), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Jika didasarkan pada prinsip-prinsip presidensial yang telah diulas pada bab sebelumnya, apa yang dihasilkan Pemilu Serentak 2019 hingga berjalannya pemerintahan sekarang dapat untuk dilakukan penilaian. Setidaknya, pemerintahan yang dibentuk oleh Pemilu Serentak 2019 telah mendekati separuh

⁴³⁴ Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 309/PL.01.1-Kpt/03/KPU/IV/2018 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2019.

jalan. Penyelenggaraan pemerintahan telah berjalan lebih dari dua tahun sehingga sudah dapat terlihat konfigurasi pemerintahannya. Namun, tidak menutup kemungkinan terdapat beberapa variabel lain yang turut menyertainya, hal ini cukup beralasan.

Berangkat dari seputar Pemilu Serentak 2019, pasangan calon presiden yang bertarung dalam perhelatan demokrasi tiap lima tahunan itu merupakan alumni Pemilu 2014, Joko Widodo dan Prabowo Subianto. Joko Widodo pada pemilu kali ini berstatus sebagai *incumbent* yang bercita-cita meraih periode keduanya. Konfigurasi koalisi pun tidak jauh berbeda, Koalisi Indoneisa Maju (KIM) pada Pemilu 2014 bernama Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dengan anggota setia PDIP, PKB, Partai NasDem dan Partai Hanura. Sedangkan KIAM, pada Pemilu 2014 bernama Koalisi Merah Putih (KMP) dengan anggota setia Partai Gerindra, PAN, dan PKS. Sedangkan, Partai Golkar dan PPP memilih untuk bergabung dengan pemerintah setelah Pemilu 2014 selesai. Seperti yang telah dijabarkan secara lengkap keanggotaan KIM, kondisi kekuatan koalisi di balik Joko Widodo berubah menjadi struktur yang gemuk. Jika diperbandingkan dengan Pemilu 2014, struktur kekuatan koalisi yang berlaga dalam kontestasi cukup seimbang daripada Pemilu Serentak 2019.

Tabel 4.2

Perbandingan Peta Koalisi Pengusung Calon Presiden dan Wakil Presiden

Pemilihan Presiden 2014		Pemilihan Presiden 2019	
Prabowo Subianto – Hatta Rajasa	Joko Widodo – Jusuf Kalla	Joko Widodo – Ma’ruf Amin	Prabowo Subianto – Sandiaga S Uno
Koalisi Merah Putih	Koalisi Indonesia Hebat	Koalisi Indonesia Maju	Koalisi Indonesia Adil Makmur

Partai Gerindra PAN PPP PKS PBB Partai Golkar	PDIP PKB Partai NasDem Partai Hanura PKPI	PDIP Partai Golkar Partai NasDem PKB PPP Partai Hanura PSI Partai Perindo PKPI PBB	Partai Gerindra PKS PAN Partai Demokrat Partai Berkarya
--	---	---	---

Hasil Pemilu Serentak 2019 yang melakukan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat memenangkan pasangan Joko Widodo - Ma'ruf Amin dengan struktur koalisi partai yang gemuk. Menurut Idul Rishan dalam penelitiannya, koalisi yang besar akan sarat dengan persilangan kepentingan sehingga pemerintah dapat tersandera oleh kepentingan partai-partai.⁴³⁵ Kondisi ini akan berpengaruh dengan pola hubungan antara legislatif dan eksekutif, baik dalam pemisahan eksekutif dan legislatif, mekanisme *checks and balances*, serta hal yang berkaitan lainnya.

Sebagaimana yang terjadi pada periode pertama pemerintahan Joko Widodo, hingga pertengahan penyelenggaraan pemerintahan periode kedua, tidak ditemukan konflik antara parlemen dengan presiden.⁴³⁶ Jika Nurhasim menyebutkan pengaruh pelemahan kekuatan politik oposisi di parlemen yang menjadi sebab nirkonflik. Maka yang terjadi pada periode kedua justru semakin memperlemah oposisi. Muaranya disebabkan atas bergabungnya Partai Gerindra ke koalisi pemerintah. Dalam opininya, Nurrochman menyebutkan fenomena ini

⁴³⁵ Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 27, Mei 2020, hlm. 222.

⁴³⁶ Moch. Nurhasim, "Paradoks Pemilu Serentak 2019: Memperkokoh Multipartai Ekstrem di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 16, No. 2, Desember 2019, hlm. 236.

menjadi dua pertanda. *Pertama*, membuktikan bahwa perjuangan partai-partai politik di Indonesia lebih banyak dilandasi oleh kepentingan politik daripada haluan ideologinya. *Kedua*, dalam konteks demokrasi, hal ini berpotensi merusak demokrasi dan menguatkan praktik oligarki.⁴³⁷

Pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif, jika dipandang dari segi penyelenggaraan secara formal maka akan terlihat konstitusional. Berangkat dari pemilihan yang berbeda, yakni pemilihan presiden dan wakil presiden serta pemilihan anggota lembaga perwakilan. Hal ini secara jelas telah diatur dalam konstitusi. Pelaksanaan pemungutan suara dilakukan secara serentak pada waktu yang sama. Secara kelembagaan juga masing-masing berada dalam institusi yang mandiri, presiden sebagai eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif. Antara Presiden Joko Widodo di periode kedua dan DPR hasil Pemilu Serentak 2019 menjalankan fungsinya masing-masing. Ihwal ini dipandang telah sesuai dengan ketentuan di dalam konstitusi, baik segi pemilihannya dan kelembagaannya yang terpisah (*separation of power*).

Pandangan berbeda tentang hubungan presiden dan lembaga perwakilan, akan tampak pada mekanisme *checks and balances* serta pemerintahan yang stabil. Idul Rishan mengemukakan jika era konsolidasi demokrasi ini, hubungan presiden dan DPR melebur (*blended*) menjadi satu atau *interdependent relation*.⁴³⁸ Hubungan tersebut dibangun atas nilai yang kompromistis selain juga tidak menghendaki terdapatnya oposisi di parlemen. Gejala ini terjadi sejak

⁴³⁷ Nurrochman, "Pertaruhan Politik Gerindra", <https://news.detik.com/kolom/d-4765284/pertaruhan-politik-gerindra>, akses pada 25 Juni 2022.

⁴³⁸ Idul Rishan, *Loc. Cit.*

kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan juga terjadi pada era periode kedua kepemimpinan Joko Widodo. Bergabungnya Partai Gerindra di pemerintahan tersebut kian membuat tidak adanya oposisi yang cukup untuk melawan koalisi tambun pemerintah di parlemen. Anggota parlemen hasil Pemilu Serentak 2019 hanya tinggal menyisakan Partai Demokrat dan PKS sebagai oposisi.

Mekanisme *checks and balances* tergadaikan pada periode kedua kepemimpinan Joko Widodo. Tidak munculnya isu ketegangan antara eksekutif dengan legislatif, menjadikan antara kedua lembaga pemerintahan tersebut seia sekata. Jika melihat rekam jejak, persetujuan antara eksekutif dan legislatif hanya terjadi pada periode pertama kepemimpinan Joko Widodo.⁴³⁹ Pada periode kedua ini, dapat digambarkan sebagai seia sekata tersebut. Misalnya, dapat digambarkan proses *fast track* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menegaskan *checks and balances*. Undang-undang usulan dari pemerintah tersebut dibahas relatif mulus di dalam gedung DPR, bahkan tidak terpengaruh demonstrasi yang terjadi di luar gedung. Dalam pengesahannya, hanya Fraksi Partai Demokrat dan PKS yang tetap bersikap menolak, namun tenggelam dalam hegemoni koalisi pemerintah di lembaga perwakilan tersebut.⁴⁴⁰ Hal ini menguatkan pendapat Idul Rishan bahwa keadaan koalisi yang tambun dan

⁴³⁹ Beberapa contoh ketegangan eksekutif dan legislatif pada awal periode pertama kepemimpinan Joko Widodo dalam liputan ini antara lain menyoal kenaikan harga bahan bakar minyak bersubsidi, presiden melarang menteri untuk datang ke DPR, dan DPR yang menolak calon Ketua KPK. Tempo.co, “Persetujuan Heboh Presiden Jokowi versus DPR”, https://nasional.tempo.co/read/624381/3-persetujuan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr?page_num=1, akses pada 15 Juni 2022.

⁴⁴⁰ Kompas.com, “Setahun Jokowi dan Pidatonya soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja”, https://nasional.tempo.co/read/624381/3-persetujuan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr?page_num=1, akses pada 25 Juni 2022.

meleburnya eksekutif dan legislatif menjadikan presiden menggadaikan hak prerogatifnya dan menjadikan fungsi pengawasan DPR melemah.⁴⁴¹

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Miriam Budiardjo, dalam melakukan mekanisme *checks and balances* memang memiliki indikator bukan dalam maksud melakukan efisiensi kerja.⁴⁴² *Checks and balances* merupakan sarana melakukan pengawasan dan keseimbangan terhadap kebijakan cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya. Artinya, dengan adanya *checks and balances* setidaknya dapat menjamin terakomodasinya kepentingan banyak pihak, tidak hanya pihak yang memiliki kekuasaan dan memanfaatkannya. Tujuannya membatasi agar cabang kekuasaan tertentu tidak melampaui batas kekuasaannya, *checks and balances* menghambat lahirnya kelompok oligarki atau menjaga agar terhindar dari godaan otoritarianisme⁴⁴³ dalam sebuah negara. Jika didasarkan hal ini, maka hubungan presiden dan DPR dalam kasus *checks and balances* di atas membenarkan terjadinya *interdependent relation*. Kekuasaan Fraksi Partai Demokrat dan PKS yang ada di parlemen tidak akan menjadi kekuatan politik penyeimbang.⁴⁴⁴

Terkait dengan stabilitas pemerintahan – yang juga dipengaruhi oleh kekuasaan legislatif – pada periode kedua Joko Widodo ini perlu untuk ditinjau kembali. Fuqoha dkk memberikan gambaran konsepsi stabilitas pemerintahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia digambarkan dengan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang seimbang antar institusi kekuasaan sesuai

⁴⁴¹ Idul Rishan, *Op. Cit.*, hlm. 236-237.

⁴⁴² Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 284.

⁴⁴³ Idul Rishan, *Loc. Cit.*

⁴⁴⁴ Idul Rishan, *Op. Cit.*, hlm. 222.

UUD NRI 1945.⁴⁴⁵ Artinya, antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif terjadi keseimbangan karena menjalankan ketentuan sesuai konstitusi. Stabilitas menggambarkan jika lembaga legislatif kuat dan dapat mengimbangi eksekutif sehingga tidak ada dominasi kekuasaan tertentu baik cenderung *parlementary heavy* atau *executive heavy*.

Namun, berjalannya pemerintahan periode kedua Joko Widodo ini tidak stabil, cenderung mengakomodasi banyak kepentingan eksekutif. Keadaan ini disebabkan oleh keberadaan koalisi gemuk pemerintah di dalam parlemen. Sehingga dapat ditekankan jika stabilitas yang hendak dibangun sebagaimana indikator pemerintahan presidensial urung terlaksana. Sebagaimana pendapat Idul Rishan, koalisi gemuk tidak menunjukkan pencapaian yang signifikan dari aspek kinerja legislasi.⁴⁴⁶ Obesitas dalam berkoalisi (*oversized coalition*) dapat menyebabkan penyakit akut yang diderita oleh sistem pemerintahan presidensial, terlebih hal ini dipengaruhi oleh partai politik yang bersistem multi partai.

Salah satu strategi dalam menjaga stabilitas pemerintahan yaitu dengan mengatur melalui pembatasan masa jabatan presiden atau masa jabatan yang tetap dalam konstitusi.⁴⁴⁷ Hal tersebut dimaksudkan kedudukan presiden tidak dapat ditumbangkan oleh parlemen, sehingga untuk memakzulkan presiden diperlukan tata cara yang konstitusional. Periode kepemimpinan sekarang, kepentingan untuk memakzulkan presiden bahkan tidak mungkin diwacanakan dalam parlemen.

⁴⁴⁵ Fuqoha, Arif Nugroho, dan Indrianti Azhar Firdausi, "Stabilitas Pemerintahan Pasca Pemilihan Umum di Indonesia antara *Checks and Balances* dan Demokrasi Transaksional", *Jurnal Ilmu Hukum Ajudikasi*, Vol. 3 No.2, Desember 2019, hlm. 158.

⁴⁴⁶ Idul Rishan, *Op. Cit.*, hlm. 236-237.

⁴⁴⁷ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 30.

Presiden tidak dapat ditumbangkan karena menguasai kuorum parlemen. Hal ini membuktikan jika kedudukan presiden kuat karena segi konstitusional yang sulit dimakzulkan dan segi politik menguasai parlemen.

Terkait masa jabatan yang tetap (*fix term*), kepemimpinan Joko Widodo justru tergadaikan dengan koalisi tambun ini. Bukan wacana pemakzulan ataupun pengawasan kepada presiden, tetapi wacana masa jabatan 3 (tiga) periode⁴⁴⁸ dan penundaan pelaksanaan Pemilu Serentak 2024⁴⁴⁹. Padahal, UUD NRI 1945 telah menetapkan dengan sangat jelas dua hal tersebut, hanya dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan⁴⁵⁰ dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali⁴⁵¹. Pernyataan-pernyataan tersebut dikeluarkan oleh para petinggi partai politik dalam koalisi pemerintahan, justru bukan dari partai asal presiden. Hal ini menguatkan pendapat Idul Rishan jika pemerintah tersandera kepentingan partai-partai.⁴⁵²

Presiden Joko Widodo sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pada periode kedua cukup menarik. Dalam hal menjadi kepala negara, Presiden Joko Widodo berhasil menabalkan posisinya cukup kokoh. Terutama atas prestasi Indonesia diberi kepercayaan dan kehormatan untuk memegang Presidency

⁴⁴⁸ 3 Ketum Koalisi Jokowi Bicara Perpanjangan Kekuasaan 3 Hari Berturut-turut, Suarakan Siapa?, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/26/11541431/3-ketum-koalisi-jokowi-bicara-perpanjangan-kekuasaan-3-hari-berturut-turut?page=all>, akses pada 9 Maret 2022.

⁴⁴⁹ Muhaimin Klaim Banyak Pihak Setuju Pemilu 2024 Ditunda, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/27/14361531/muhaimin-klaim-banyak-pihak-setuju-pemilu-2024-ditunda?page=all>, akses pada 9 Maret 2022.

⁴⁵⁰ Pasal 7 UUD NRI 1945.

⁴⁵¹ Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

⁴⁵² Idul Rishan, *Op. Cit.*, hlm. 222.

Group of 20 (Presidensi G20)⁴⁵³ yang merupakan forum Internasional. Artinya, posisi tawar Indonesia yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo memiliki kekuatan yang menjanjikan oleh dunia Internasional. Tentu saja, Negara Indonesia tidak dipandang sebelah mata dan berjaya atas kedaulatannya. Bahkan juga dalam hal problematik Kepulauan Natuna, sebagai kepala negara Presiden Joko Widodo menyatakan tidak ada tawar menawar tentang kedaulatan.⁴⁵⁴

Berbanding terbalik dengan kedudukan sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif tunggal. Sebagaimana presiden sebagai kepala pemerintahan mengangkat menteri atas kemandirian – tidak terpengaruh parlemen – dan menteri-menteri yang membantunya dalam pemerintahan sudah selayaknya bertanggung jawab kepadanya. Dalam praktiknya, presiden selalu mengakomodasi banyak kepentingan partai-partai politik dalam koalisinya dalam hal menjalankan pemerintahan. Jabatan menteri yang merupakan hak prerogatif presiden juga akhirnya tersandera kepentingan partai. Hal ini dapat dilihat melalui struktur susunan kabinet yang bernuansa akomodatif kepartaian.

Tabel 4.3

Susunan Menteri dan Wakil Menteri dari Partai Politik⁴⁵⁵

Nama	Jabatan	Partai Asal
Airlangga Hartanto	Menko Perekonomian	Partai Golkar (Ketum)
Luhut B Pandjaitan	Menko Kemaritiman dan Investasi	Partai Golkar
Prabowo Subianto	Menteri Pertahanan	Partai Gerindra (Ketum)

⁴⁵³ Kompas.com, “Indonesia Jadi Presidensi G20, Ini Tantangan dan Keuntungannya”, <https://www.kompas.com/tren/read/2021/11/01/203000365/indonesia-jadi-presidensi-g20-ini-tantangan-dan-keuntungannya?page=all>, akses 25 Juni 2022.

⁴⁵⁴ Kompas.com, “Jokowi soal Natuna: Tak Ada Tawar-Menawar Mengenai Kedaulatan Kita”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/06/14213021/jokowi-soal-natuna-tak-ada-tawar-menawar-mengenai-kedaulatan-kita?page=all>, akses 25 Juni 2022.

⁴⁵⁵ Data merupakan hasil dari *reshuffle* kabinet kedua pada Juni 2022. Data diolah Penulis.

Yasonna Laoly	Menteri Hukum dan HAM	PDIP
Agus Gumiwang Kartasasmita	Menteri Perindustrian	Partai Golkar
Zulkifli Hasan	Menteri Perdagangan	PAN (Ketum)
Syahrul Yasin Limpo	Menteri Pertanian	Partai NasDem
Siti Nurbaya Bakar	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Partai NasDem
Ida Fauziah	Menteri Tenaga Kerja	PKB
Abdul Halim Iskandar	Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	PKB
Tri Rismaharini	Menteri Sosial	PDIP
Yaqut Cholil Qoumas	Menteri Agama	PKB
Sandiaga S Uno	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Partai Gerindra
Johnny G Plate	Menteri Komunikasi dan Informatika	Partai NasDem
Gusti Ayu Bintang Darmavati	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	PDIP
Tjahjo Kumolo	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi	PDIP
Suharso Monoarfa	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	PPP (Ketum)
Zainudin Amali	Menteri Pemuda dan Olahraga	Partai Golkar
Jerry Sambuaga	Wakil Menteri Perdagangan	Partai Golkar
Zainut Tauhid	Wakil Menteri Agama	PPP
Raja Juli Antoni	Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang	PSI
Angela Tanoesoedibjo	Wakil Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Partai Perindo
John Wempi Watipo	Wakil Menteri Dalam Negeri	PDIP
Alfriansyah Noor	Wakil Menteri Ketenagakerjaan	PBB

Komposisi menteri setelah perombakan kedua pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo, menempatkan 4 (empat) ketua umum dari partai politik. Hampir separuh dari seluruh jabatan menteri dan wakil menteri diisi oleh partai politik. Akan tetapi, dalam hal keberadaan ketua umum dalam susunan kabinet kementerian merupakan sebuah anomali. Pasal 23 huruf c Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Padahal, dalam Pasal 34 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara jelas mengatur jika sumber keuangan partai politik dari bantuan keuangan dari APBN/APBD.

Susunan kabinet setelah perombakan kedua dengan empat ketua umum partai politik tersebut tidak hanya menyimpang dari teoretisnya, tetapi juga landasan yuridisnya. Jika Idul Rishan mengemukakan konsekuensi ketika melibatkan para tokoh partai dalam kabinet dapat melahirkan loyalis ganda (*split loyalty*), yaitu loyal kepada presiden sekaligus juga loyal kepada ketua umum partai asalnya.⁴⁵⁶ Maka, kali ini tidak hanya tokoh partainya yang berada dalam komposisi kementerian, tetapi langsung ketua umumnya. Meminjam pendapat Firman Noor yang dikutip oleh Ni'matul Huda, sebenarnya hal ini juga digunakan untuk efektivitas dan kelancaran pemerintahan bahkan mengamankan target politis

⁴⁵⁶ Idul Rishan, *Loc. Cit.*

Pemilu Serentak 2024.⁴⁵⁷ Meskipun, dalam hal mengangkat menteri adalah hak prerogatif dari presiden tetapi tetap harus dalam batas konstitusi, tidak untuk dijadikan alat legitimasi kekuasaan semata.

Keadaan pemerintahan yang demikian, didukung pula kondisi parlemen yang juga dikuasai oleh fraksi pemerintah. Di atas disebutkan tentang problematik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tidak hanya itu saja, terdapat beberapa regulasi yang menuai kontroversi dalam periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rata-rata problematik tersebut disebabkan tanpanya partisipasi masyarakat yang baik, dilakukan secara *fast track legislation*, serta memuat kepentingan pemerintah.

Melihat kedudukan DPR yang dijadikan seperti tukang stempel untuk mengesahkan legalitas agar kelancaran program-program eksekutif dengan peraturan perundang-undangan, artinya, terjadi pergeseran fungsi legislasi. Ajaran sistem presidensial memang memberikan kekuasaan terhadap parlemen untuk menentukan agenda, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang secara

⁴⁵⁷ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 311-312.

mandiri, meskipun eksekutif tetap dapat mengusulkan rancangan undang-undang baik melalui anggota parlemen atau partai politik.⁴⁵⁸ Tetapi yang terjadi dengan contoh tersebut, memberikan ciri parlementer yang khas yakni terjadinya kemudahan untuk menyelesaikan pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam proses legislasi.⁴⁵⁹ Justru hal ini menjadikan bukti terjadinya *blended* antara eksekutif dan legislatif pada pemerintahan periode kedua Presiden Joko Widodo. Peraturan perundang-undangan yang sedianya merupakan konsensus atau kontrak sosial berubah menjadi kontrak sepihak oleh pemerintah yang berkuasa.

Pada akhirnya, konfigurasi pemerintahan pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo – meski belum rampung, baru setengah perjalanan – terlihat seolah-olah menuju otoritarian.⁴⁶⁰ Komposisi kekuasaan yang besar pada presiden dan didukung oleh koalisi tambun mengokohkan setengah perjalanan periode kedua. Presidensialisme yang hendak dibangun hanya dapat dipenuhi sebagian, sebagian lainnya terjadi anomali, terutama yang beririsan dengan keberadaan partai politik. Presiden kuat dan pemerintahan stabil, tapi di satu sisi tanpa pengawasan, meniadakan *checks and balances*, serta terjadinya *blended* antara eksekutif dan legislatif.

2. Pemerintahan Daerah setelah Pemilihan Umum Serentak 2019

⁴⁵⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Cetakan Kelima (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 57.

⁴⁵⁹ *Ibid*, hlm. 46.

⁴⁶⁰ Mahfud MD berpendapat jika dalam negara demokrasi, sering timbul gejala-gejala otoriterisme berkenaan dengan seringnya pemerintah melakukan tindakan yang sepenuhnya ekonomis. Selain itu, tidak ada negara yang memiliki konfigurasi yang betul-betul demokratis atau otoriter, tetapi setiap negara dapat diidentifikasi berdasarkan kedekatannya pada salah satu ujung itu. Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 25.

Didasarkan atas pembahasan pada bab sebelumnya, pemerintahan sesuai definisi normatifnya diartikan sebagai subjek dalam arti luas, yaitu tidak hanya mencakup pengertian pemerintahan eksekutif saja, tetapi juga legislatif. Sehingga, pemerintahan daerah tidak hanya menyangkut kepala daerah saja, tetapi juga lembaga perwakilan yang berada di daerah, mirip dengan pendapat Jimly Ashhiddiqie.⁴⁶¹ Salah satu pemilihan yang dilakukan pada Pemilu Serentak 2019 yaitu memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pada Pemilu Serentak 2019 melakukan pemilihan salah satu organ pemerintahan daerah, yaitu DPRD.

Pemilu Serentak 2019 dengan menyelenggarakan pemilihan anggota DPRD tentu memberikan dampak hasilnya pada pembentukan konfigurasi pemerintahan di daerah. Selain itu, dalam praktiknya tidak pula dapat dipisahkan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Pemerintahan pusat juga terbentuk atas hasil Pemilu Serentak 2019. Oleh karena itu, imbasnya pun akan terasa hingga penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemilihan otonomi memang merupakan jalan tengah dalam mengatasi problematik usulan federalisme yang muncul kembali dan juga kenampakan kondisi nyata yang ada. Menurut Jimly, pemilihan pemerintahan daerah yang kebijakannya bermodel desentralisasi telah dianut sejak dahulu dan menjadi sesuatu yang niscaya.⁴⁶² Tetapi konfigurasi kebijakan, bandulnya mengarah ke sentralisasi, terutama setelah terjadi perubahan pengaturan menjadi Undang-

⁴⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 415.

⁴⁶² *Ibid*, hlm. 396.

Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda.⁴⁶³ Sehingga, bentuk otonomi yang dicita-citakan sebenarnya dalam konstitusi telah tersandera dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjutnya. Tentu saja, jika demikian yang terjadi maka soal desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan mengalami penyunatan kebijakan.

Setelah dihasilkan pemerintahan berdasarkan penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, terdapat beberapa ketentuan perundang-undangan yang justru melakukan rekonsentrasi dan resentralisasi. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 oleh Addi Fauzani disebut hadir dengan materi muatan yang secara nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁴⁶⁴ Selain itu, terdapat ketentuan lain yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020⁴⁶⁵, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020⁴⁶⁶ dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021⁴⁶⁷. Ni'matul Huda mengutarakan sesungguhnya yang mengetahui kebijakan penanganan *Covid-19* di lapangan adalah kepala daerah masing-masing, tetapi ketentuan yang diterbitkan justru “serba pusat”.⁴⁶⁸

⁴⁶³ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, Op. Cit., hlm. 205.

⁴⁶⁴ Muhammad Addi Fauzani, “UU Cipta Kerja dan Hak Otonomi Daerah”, dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>, akses 25 Juni 2022

⁴⁶⁵ Perppu tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid 19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

⁴⁶⁶ Perpres tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid 19)* dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

⁴⁶⁷ UU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

⁴⁶⁸ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, Op. Cit., hlm. 206.

Perubahan pengaturan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 menjadikan pemerintah pusat memiliki peran dominan dan mengesampingkan peran pemerintah daerah. *Pertama*, dalam hal pembentukan badan khusus yang diketuai oleh wakil presiden, hal ini berpotensi untuk terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan pemerintah daerah. *Kedua*, syarat dan tahapan pemekaran ditiadakan karena pemerintah pusat sebagai subjek pengusul. Menurut Meika Arista, hal ini dapat berimbas pada tataran pelaksanaan pemekaran dan berdampak langsung pada masyarakat asli Papua.⁴⁶⁹ Kehendak pemerintah pusat untuk turut melakukan hal-hal tertentu di Papua, seperti pembentukan badan khusus dan pengaturan ketentuan pemekaran, hal ini menjadikan pengekangan daerah untuk dapat berotonomi secara luas sebagaimana yang diharapkan konstitusi. Terlebih, dalam hal pengaturan pemekaran, perihal tersebut telah diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Setelah diselenggarakannya Pemilu Serentak 2019, pada 2020 dilaksanakan Pilkada Serentak 2020. Perhelatan pemilihan ini harus dilaksanakan di tengah-tengah badai pandemi *Covid-19*, yang semula seharusnya dilaksanakan pada September 2020, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020⁴⁷⁰ pemerintah memundurkan pada Desember 2020. Seharusnya, pilkada menjadi sarana pengisian jabatan kepala daerah secara

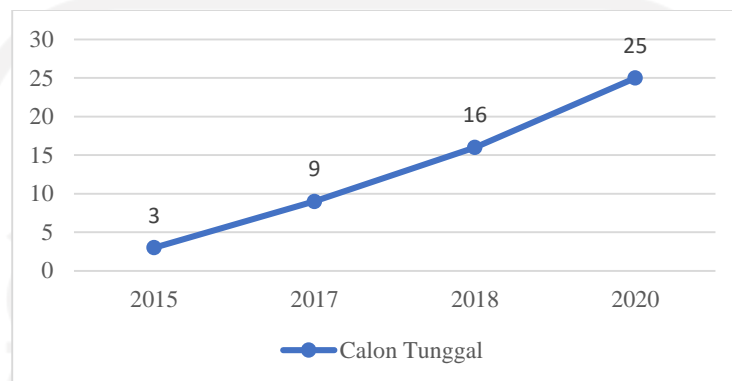
⁴⁶⁹ Meika Arista, "Otsus Jilid II Papua dan Dominasi Pemerintah Pusat", dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5688345/otsus-jilid-ii-papua-dan-dominasi-pemerintah-pusat>, akses 25 Juni 2022.

⁴⁷⁰ Perppu tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

demokratis. Akan tetapi, harus dibayangi oleh problematik dinasti politik dan calon tunggal bahkan di tengah-tengah keadaan pandemi.

Grafik 4.4

Peningkatan Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak⁴⁷¹



Sejak Pilkada Serentak 2015 hingga terakhir Pilkada Serentak 2020, terjadi peningkatan yang signifikan calon tunggal kepala daerah. Pada Pilkada Serentak 2020, dari 25 pasangan calon, 23 di antaranya merupakan petahana.⁴⁷² Munculnya fenomena ini artinya, problematik yang terjadi sejak 2015 tidak lantas menjadi evaluasi lalu menjadi regulasi atau kebijakan yang dapat menekan angka calon tunggal pada pilkada selanjutnya. Penyebab kemunculan pasangan calon dari pun ditengarai sama, seperti sumber daya kekuasaan yang dimiliki petahana, tingginya biaya politik, dan lain-lain. Khusus pada tahun 2020, ditambah dengan keadaan pandemi yang memaksa partai-partai bersiasat agar tetap dapat bernafas dalam keadaan yang tidak tentu. Dalam istilah Ni'matul Huda disebut sebagai gejala

⁴⁷¹ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan dan Ancaman bagi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 1, Maret 2022, hlm. 48.

⁴⁷² *Ibid.*

pragmatisme yang ingin menghindari kontestasi berdemokrasi karena tiap tahapannya tidak selalu mudah.⁴⁷³

Lili Romli berpendapat bahwa suatu hal yang membuat perjalanan demokrasi di tingkat lokal akan menjadi stagnan dan mengalami defisit demokrasi adalah makin banyaknya pasangan calon tunggal.⁴⁷⁴ Jumlah pasangan calon tunggal dari tiap tahun perhelatan mengalami kenaikan merupakan kritik bagi demokrasi lokal. Kemerostan demokrasi lokal ini tidak hanya pada problematik calon tunggal saja, banyaknya calon kepala daerah pada Pilkada Serentak 2020 yang berasal dari dinasti politik juga menjadi sorotan masyarakat.⁴⁷⁵ Fenomena tersebut tetap terjadi pasca dihelatnya Pemilu Serentak 2019, justru dalam kasus calon tunggal kian marak. Terlepas dari wabah *Covid-19* yang ketika itu masih menjadi tantangan, praktik pragmatisme politik lokal ini membahayakan demokratisasi di daerah.

Hanya Kabupaten Boyolali yang diusung oleh partai tunggal, sisanya calon tunggal diusung oleh banyak partai. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa kejadian serupa di tingkat nasional juga sanggup terjadi di daerah. Sebagaimana fenomena koalisi tambun pada Pemilu Serentak 2019, pada fenomena calon tunggal ini jauh lebih parah karena partai-partai politik sudah menjadi satu kekuatan dan satu blok sebagai pendukung kepala daerah terpilih.⁴⁷⁶ Tidak adanya oposisi di tingkat pemerintahan daerah juga akan menimbulkan efek tidak

⁴⁷³ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 53.

⁴⁷⁴ Lili Romli, "Pilkada Langsung, Calon Tunggal dan Masa Depan Demokrasi Lokal", *Jurnal Penelitian Politik*, Vo. 15 No. 2, Desember 2018, hlm. 158.

⁴⁷⁵ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 52.

⁴⁷⁶ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*, *Op. Cit.*, hlm. 159.

berjalannya *checks and balances* dan fungsi pengawasan pada hubungan eksekutif dan legislatif daerah.

Tabel 4.5

Daftar Pasangan Calon Tunggal pada Pilkada Serentak 2020⁴⁷⁷

Wilayah	Pasangan Calon	Pengusung
Kab. Humbang Hasundutan (Sumatera Utara)	Dosmar Banjarnahor-Oloan P Nababan	Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, Partai Hanura, Partai Demokrat.
Kab. Gunungsitoli (Sumatera Utara)	Lakhomizaro Zebua-Sowa'a Laoli	PDIP, Partai Demokrat, Partai Hanura, Partai Gerindra, Partai Perindo, PKPI, PAN.
Kota Pematangsiantar (Sumatera Utara)	Asner Silalahi-Susanti Dewayani	Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PAN, Partai Hanura, Partai Demokrat, Partai.
Kab. Pasaman (Sumatera Barat)	Benny Utama-Sabar AS	Partai Golkar, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai NasDem, PDIP
Kab. Ogan Komering Ulu (Sumatera Selatan)	Kuryana Azis-Johan Anuar	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, Partai Perindo, PPP, PAN, Hanura, Demokrat, PBB.
Kab. Bengkulu Utara (Bengkulu)	Mian-Arie Saptia Hadinata	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, PPP, PAN, Partai Hanura, PKPI.
Kab. Boyolali (Jawa Tengah)	Mohammad Said Hidayat-Wahyu Irawan	PDIP
Kab. Grobogan (Jawa Tengah)	Sri Sumarni-Bambang Pujianto	PDIP, PKB, Partai Gerindra, PPP, Partai Hanura, Partai Golkar, PKS, Partai Demokrat, PAN.

⁴⁷⁷ Data diolah Penulis dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/14/14274881/ini-daftar-25-daerah-dengan-bakal-paslon-tunggal-di-pilkada-2020?page=all>, akses 25 Juni 2022.

Kab. Kebumen (Jawa Tengah)	Arif Sugiyanto-Ristawati Purwaningsih	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, PPP, PAN, Demokrat.
Kab. Semarang (Jawa Tengah)	Hendrar Prihadi-Hevearita Gunaryanti Rahayu	PDIP, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKB, PAN, Partai NasDem, PSI, Partai Golkar, PKS.
Kab. Sragen (Jawa Tengah)	Kusdinar Untung Yuni Sukowati-Suroto	PDIP, PKB, Partai Golkar, PAN, Partai NasDem.
Kab. Wonosobo (Jawa Tengah)	Afif Nurhidayat-Muhammad Albar	PDIP, PKB, Partai Golkar, Partai NasDem, PAN, Partai Hanura.
Kab. Kediri (Jawa Timur)	Hanindhito Himawan Pramana-Dewi Mariya Ulfa	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, PPP, PAN, Partai Demokrat.
Kab. Ngawi (Jawa Timur)	Ony Anwar Harsono-Dwi Rianto Jatmiko	PDIP, Partai Golkar, PKB, Partai Gerindra, PKS, PAN, Partai NasDem, Partai Demokrat, Partai Hanura, PPP.
Kab. Badung (Bali)	I Nyoman Giri Prasta-I Ketut Sulasa	PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat
Kab. Sumbawa Barat (NTB)	W Musyafirin-Fud Syarifuddin	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PPP, PKS, PAN, PKPI.
Kota Balikpapan (Kalimantan Timur)	Rahmad Mas'ud-Thohari Azis	Partai Golkar, PDIP, PKS, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKB, Perindo, PPP.
Kab. Kutai Kartanegara (Kalimantan Timur)	Edi Damansyah-Rendi Solihin	Partai Golkar, PDIP, Partai Gerindra, PAN, PKS, Partai NasDem, PPP, Perindo, Hanura.
Kab. Gowa (Sulawesi Selatan)	Adnan Purichta Ichsan-Abdul Rauf Malaganni	PKB, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, Partai Perindo, PPP, PAN, Demokrat.
Kab. Soppeng (Sulawesi Selatan)	HA Kaswadi Razak-Lutfi Halide	PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, PPP, Partai Demokrat.
Kab. Mamuju Tengah (Sulawesi Barat)	HM Aras T-H Muh Amin Jasa	PKB, Partai Gerindra, PSIP, Partai Golkar, Partai

		NasDem, PKS, Partai Perindo, PAN, Partai Hanura, Partai Demokrat.
Kab. Manokwari Selatan (Papua Barat)	Markus Waran-Wempie Welly Rungkung	PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, Partai Perindo, Partai Hanura, PKPI.
Kab. Arfak (Papua Barat)	Yossias Saroy-Marinus Mandacan	PDIP, PKB, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, Partai Perindo, PPP, PAN, Partai Hanura, PKPI.
Kab. Raja Ampat (Papua Barat)	Abdil Faris Umlati-Orideko L Burdam	Partai Gerindra, Partai Golkar, Partai NasDem, PKS, PAN, Partai Demokrat.

Berdasarkan tabel yang disajikan, maka akan tampak setiap calon tunggal diusung oleh koalisi yang gemuk. Hanya pada Kabupaten Boyolali yang mengusung calon tunggal dengan satu partai saja, tetapi jika melihat komposisi kursi di DPRD Kabupaten Boyolali, PDIP memiliki 35 kursi dari 45 kursi perwakilan.⁴⁷⁸ PDIP menjadi fraksi yang dominan dalam lembaga perwakilan tingkat daerah tersebut, sehingga memenuhi persyaratan pencalonan kepala daerah.⁴⁷⁹ Namun, keadaan ini tidak menegaskan pernyataan jika belum ada calon tunggal yang didukung sedikit partai. Alasannya karena komposisi kursi yang didapat oleh satu partai yang mengusung calon tunggal tetap dapat akan menimbulkan efek tidak berjalannya *checks and balances* dan fungsi pengawasan pada hubungan eksekutif dan legislatif daerah.

⁴⁷⁸ Wikipedia, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Boyolali", https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Boyolali, akses 25 Juni 2022.

⁴⁷⁹ Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dinasti politik menjadi penyakit yang sulit diatasi. Fenomena ini oleh Ni'matul Huda disebut sebagai politik kekerabatan, di mana orang-orang yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana (*incumbent*) seperti ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak dan menantu, maju sebagai calon dalam pilkada.⁴⁸⁰ Pada Pilkada Serentak 2020, dari sekian banyak praktik dinasti politik yang paling mencolok adalah hadirnya keluarga Presiden Joko Widodo sebagai calon kepala daerah. Pada akhirnya, kritikan dilayangkan atas inkonsistensi ucapan Presiden Joko Widodo soal anaknya yang apatis untuk berpolitik, tetapi secara tiba-tiba berubah pikiran.⁴⁸¹ Pada dasarnya memang tidak melanggar hak asasi dan hukum tetapi mencederai etika politik dan etika kepemimpinan. Namun, hal ini menurut Tjahjo Kumolo termasuk dalam penyimpangan kekuasaan menjadi absolut, indikatornya tidak hanya waktu kekuasaan yang lama, namun juga kekuasaan yang didominasi oleh keluarga atau politik dinasti.⁴⁸²

Ketentuan dalam Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 telah disebutkan jelas salah satu persyaratan calon kepala daerah yaitu tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Diperlukan regulasi pembatasan tambahan agar praktik dinasti politik tidak terus-terusan menjadi penyakit dalam demokrasi lokal. Bagaimanapun juga, fenomena dinasti politik ini tidak menjadi domain politik ataupun hukum saja, tetapi juga sosiologi politik. Dinasti politik tidak hanya sekedar tentang dominasi kekuasaan yang dilakukan oleh seorang aktor

⁴⁸⁰ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁴⁸¹ Aan Suryatwan, "Dinasti Politik Pada Kepemimpinan Presiden Jokowi Akibat Kontestasi Politik Lokal Gibran-Bobby", *Journal Publicuho*, Vol. 3 No. 3, 2020, hlm. 298.

⁴⁸² Tjahjo Kumolo, *Op. Cit.*, hlm. 144.

politik untuk dapat mewariskan dan mereproduksi kekuasaannya kepada keluarga. Namun, berkaitan juga dengan bagaimana konstruksi sosial masyarakat direka dalam sebuah relasi sosial yang berkeadilan dan lebih humanis.⁴⁸³

Dengan demikian yang lebih dipersoalkan adalah implikasi perubahan sosial ekonomi pada masyarakat luas, karena dinasti politik akan cenderung menimbun kekuasaan dan sumber daya ekonomi daerahnya untuk kerabat-kerabatnya. Oleh karena itu, sebetulnya perlu jalan tengah, di tengah kondisi sosial pemilih lokal yang sering kali awam dan taklid kepada *figure*/tokoh masyarakat lokal. Ahmad Siboy menawarkan jalan keluar dengan cara membuat pilkada yang akan diikuti oleh dinasti politik tetap harus berada dalam hakikat penyelenggaraan pilkada yang demokratis, yaitu penguatan persyaratan untuk menjamin calon merupakan pilihan terbaik, merubah pola rekomendasi partai politik, dan menjamin Aparatur Sipil Negara tidak dimanfaatkan.⁴⁸⁴

Penataan pilkada yang dilaksanakan secara serentak pada 2024 salah satunya peniadaan pilkada di tahun 2022. Konsekuensi yang dihadapi adalah kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya purna hingga diselenggarakan pilkada serentak. Oleh karena itu, pengisian jabatan gubernur berada di tangan presiden atas usulan menteri dalam negeri dan pengisian jabatan bupati/walikota berada di tangan menteri dalam negeri atas usulan gubernur. Namun, timbul problematik baru yakni penempatan prajurit TNI aktif sebagai penjabat kepala daerah. Tentu saja hal ini bertentangan dengan tata kelola pemerintahan yang baik

⁴⁸³ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 69.

⁴⁸⁴ Ahmad Siboy, "Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Keadilan Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang*, Vol. 19 No. 1, Februari 2020, hlm. 77.

(*good governance*), demokrasi dan kepastian hukum.⁴⁸⁵ Titi Anggraini bahkan mengkritik atas tidak terbukanya proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Artinya, kebijakan tersebut dilakukan tidak dengan proses yang transparan dan akuntabel.⁴⁸⁶

Catatan demi catatan mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah pada periode kedua Presiden Joko Widodo. Fenomena yang terjadi tidak dapat dipisahkan dengan konfigurasi politik hasil Pemilu Serentak 2019. Mengamati beberapa kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat sebagaimana diuraikan di atas, maka memang terdapat beberapa kebijakan pemerintah pusat cenderung menginginkan kontrol atas penyelenggaraannya. Keadaan ini memperparah keadaan otonomi yang terlebih dahulu disunat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Padahal, urusan-urusan tersebut sebenarnya dapat dilakukan melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

B. Model Pemilihan Umum Serentak yang Ideal

Didasarkan kepada tiga hal, *pertama*, penelusuran kembali *original intent* mengenai pemilu serentak; *kedua*, keterkaitan antara pemilu serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan *ketiga*, menelusuri makna pemilihan umum serentak pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi menyimpulkan jika terdapat enam pilihan model keserentakan pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional dan dua

⁴⁸⁵ Aulia Fitri, "Polemik Penempatan TNI Aktif sebagai Pejabat Kepala Daerah", *Info Singkat*, Vol. XIV No. 11, 2022, hlm. 2.

⁴⁸⁶ Republika.id, "Pengangkatan Pejabat yang Tidak Terbuka Dikritik", <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-pejabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, akses pada 5 Juli 2022.

diantaranya, memisahkan antara pemilu nasional serentak dengan pemilu lokal serentak. Pada model nomor 4, memisahkan secara umum dengan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak. Sedangkan, model nomor 5 memisahkan berdasarkan hierarki pemerintahan dengan pemilu nasional serentak, pemilu serentak provinsi dan pemilu serentak kabupaten/kota. Syamsuddin Haris dkk berpendapat pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak merupakan penataan skema waktu penyelenggaraan pemilu secara simultan guna penyempurnaan presidensialisme.⁴⁸⁷

1. Pemilihan Umum Serentak Nasional

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjelaskan yang dimaksud sebagai pemilihan umum serentak nasional (pemilu serentak nasional) yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden. Baik pada model nomor 4 ataupun nomor 5 menyatakan demikian.⁴⁸⁸ Berdasarkan putusan tersebut maka kerangka yang dimaksud sebagai pemilu serentak nasional yaitu menyertakan pemilihan eksekutif dan pemilihan legislatif dalam waktu yang sama untuk membentuk pemerintahan di tingkat pusat/nasional.

Pemerintahan Efektif

Pemilu serentak nasional berkorelasi dengan kerangka pemisahan eksekutif dan legislatif, di mana dengan pemisahan tersebut ada dua aspek yang diperhatikan. *Pertama*, mandat kekuasaan diberikan oleh rakyat melalui pemilu kepada eksekutif dan juga legislatif secara seimbang. *Kedua*, bertujuan untuk

⁴⁸⁷ Syamsuddin Haris, ed., *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 11.

⁴⁸⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 324.

membentuk pemerintahan efektif melalui memperkuat pemerintahan presidensial karena presiden menjadi eksekutif tunggal. Jika memahami prinsip-prinsip pemerintahan presidensial, meskipun keduanya menjadi dua karakter yang melekat pada presidensial, tetapi pada kenyataannya keduanya memiliki dampak yang berbeda.

Pertama, pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif bermula melalui pemilu menjadikan karakter ini yang paling kentara. Penyebabnya adalah menjadi perbedaan fundamental dengan sistem pemerintahan parlementer.⁴⁸⁹ Implikasinya akan terjadinya *checks and balances* pemerintahan dan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen, antara lembaga eksekutif dan legislatif berkedudukan independen.⁴⁹⁰ *Kedua*, memperkuat pemerintahan presidensial yang kedudukan presiden merupakan eksekutif tunggal dan sebagai kepala negara. Implikasinya akan terjadinya efektivitas pemerintahan dan stabilitas pemerintahan.⁴⁹¹ Hal tersebut disebabkan efek ekor jas (penguasaan kursi parlemen) dan parlemen tidak dapat memberhentikan presiden di tengah masa jabatan.⁴⁹²

Efek Ekor Jas (*Coattail Effect*)

Pemilu serentak nasional melihat kedua hal di atas sebagai upaya untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Terkait dengan adanya efek ekor jas dalam Pemilu Serentak 2019 setidaknya ada dua pendapat. *Pertama*, anggapan adanya efek ekor jas dalam memperkuat sistem presidensial melalui kekuatan

⁴⁸⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁴⁹⁰ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 218.

⁴⁹¹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 30.

⁴⁹² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 37.

partai mayoritas di parlemen sebagai pemenang pemilu, pada kenyataannya jauh dari harapan.⁴⁹³ *Kedua*, terjadi efek ekor jas karena adanya pengaruh positif dari calon presiden terhadap partai-partai pengusungnya, seperti yang terlihat pada PDIP, PKB, dan Partai NasDem pada KIM dan sedangkan di KIAM semua partai pengusung memperoleh pengaruh positif.⁴⁹⁴ Berbeda lagi dengan Perludem yang lebih memilih untuk berpendapat jika efek ekor jas tidak terlalu terasa keberadaannya.⁴⁹⁵ Meski terdapat pendapat yang berbeda, akan tetapi pada setengah perjalanan periode kedua Presiden Joko Widodo terbukti pemerintahan yang efektif terjadi, sebagaimana yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya.

Dominasi Isu Nasional dan Pilpres

Berkaca pada pengalaman Pemilu Serentak 2019, atmosfer pemilu pada tingkat nasional – terutama pilpres – lebih mendominasi daripada pemilu lokal yang akan memilih anggota lembaga perwakilan di daerah masing-masing. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 disebutkan jika isu politik lokal selama ini cenderung tenggelam dalam ingar-bingar pemilu nasional, termasuk pada Pemilu Serentak 2019.⁴⁹⁶ Pengelolaan pemilu yang demikian membuat sebagai pemilih tidak dapat membedakan posisi isu nasional dan isu lokal. Masyarakat sebagai pemilih pun cenderung lebih tertarik dengan isu-isu

⁴⁹³ Moch. Nurhasim, *Op. Cit.*, hlm. 135.

⁴⁹⁴ Djayadi Hanan, “Efek Ekor Jas Pemilu 2019”, <https://www.kompas.id/baca/bebas-akses/2022/01/27/efek-ekor-jas-pemilu-2019>, akses 26 Juni 2022.

⁴⁹⁵ Khoirunnisa Agustyati, *ed., Op. Cit.*, hlm. 22.

⁴⁹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 268.

nasional daripada isu-isu daerah, yang menurut masyarakat kebijakan nasional akan mempengaruhi kebijakan daerah, bukan sebaliknya.⁴⁹⁷

Fenomena tersebut dikarenakan wacana yang disampaikan oleh para kandidat – calon presiden dan calon anggota legislatif baik pusat dan daerah – semuanya bercampur aduk, bahkan terindikasi jika isu-isu lokal menjadi tergerus.⁴⁹⁸ Terlebih, dominasi isu nasional ini memberikan efek negatif terjadinya polarisasi di masyarakat, terutama karena menyangkut isu-isu sensitif SARA. Keasyikan yang terjadi pada isu-isu nasional yang mengarah kepada pasangan calon presiden dan koalisinya, menyebabkan isu-isu lokal yang seharusnya menjadi domain kampanye calon anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota menjadi tidak menarik.

Tabel 4.6

Perbandingan Suara Tidak Sah di Pemilu Serentak 2019⁴⁹⁹

Jenis Surat Suara Tidak Sah	Jumlah	%
Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	3.754.905	2,38%
Pemilu DPD	29.710.175	19,02%
Pemilu DPR	17.503.953	11,12%

Evaluasi yang dilakukan Perludem juga memberikan catatan jika pilpres jauh lebih dominan isunya daripada pemilu anggota DPR dan DPD. Perludem berdasar dari hasil rekapitulasi suara tidak sah berpendapat jika kampanye pilpres lebih

⁴⁹⁷ Didik Supriyanto, *Imajinasi Hakim Konstitusi: Tafsir Pemilu Serentak*, (Jakarta: Perludem, 2020), hlm. 67..

⁴⁹⁸ Raybim Maulana, “Menakar Proporsionalitas antara Isu Lokal dan Isu Nasional dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, <https://setda.dompukab.go.id/menakar-proporsionalitas-antara-isu-lokal-dan-isu-nasional-dalam-sistem-pemilhan-umum-di-indonesia.html>, akses 26 Juni 2022.

⁴⁹⁹ Data diolah Perludem dalam Khoirunnisa Agustyati, *Op. Cit.*, hlm. 14.

dominan dibandingkan kampanye pemilihan anggota legislatif. Selain itu, juga faktor desain sistem pemilu anggota legislatif yang mengkombinasikan proporsional daftar terbuka dengan besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan yang besar, berdampak pada teknis pemilihan yang membuat pemilih kebingungan.⁵⁰⁰ Dua faktor tersebut mempengaruhi pemilih pada saat pemungutan di bilik suara.

Hak Pemilih Untuk Memilih Secara Cerdas

Berangkat fenomena tersebut, pertimbangan bahwa pemilu serentak akan warga negara yang menggunakan hak pilihnya secara cerdas dan efisien⁵⁰¹ menjadi dipertanyakan. *Pertama*, masyarakat sebagai pemilih tidak mampu menilai dan mengkaji tawaran dari program para kandidat pada setiap tingkatan secara cermat karena campur aduk dan tertindihnya isu-isu lokal di setiap tingkatan serta terfokus pada kampanye presiden dan wakil presiden.⁵⁰² *Kedua*, dikarenakan isu bertumpuk, masyarakat tidak dapat melakukan seleksi dini terhadap kandidat yang akan dipilih secara cermat, seperti pertimbangan latar belakang, rekam jejak dan program.⁵⁰³ *Ketiga*, pada saat pemungutan suara, masyarakat dibingungkan dengan terlalu banyaknya calon yang harus dipilih dengan surat suara yang juga banyak, sehingga banyak masyarakat yang asal pilih maupun golput dalam pemilihan legislatif sehingga sulit untuk rasional dalam

⁵⁰⁰ *Ibid*, hlm. 15

⁵⁰¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 84.

⁵⁰² Syarifuddin Jurdi, "Format Pemilu Serentak Pasca Putusan MK No. 55/2019: Kajian dan Analisis dengan Perspektif Sosiologi Politik", *Sosiologi Reflektif*, Vol. 15 No. 1, hlm. 144.

⁵⁰³ Kompas.com, "Cara Agar Jadi Pemilih yang Baik pada Pemilu Menurut Perludem", <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/17/09180271/cara-agar-jadi-pemilih-yang-baik-pada-pemilu-menurut-perludem?page=all>, akses 26 Juni 2022.

memilih.⁵⁰⁴ Alih-alih Pemilu Serentak 2019 membuat masyarakat menggunakan hak pilihnya secara cerdas, justru keruwetan yang ditawarkan, tepat seperti yang dikemukakan Perludem di atas.

Penataan pemilu serentak nasional yang dipisah dengan pemilu serentak lokal akan membantu masyarakat untuk lebih dapat fokus terhadap pemilihan yang hendak dilaksanakan. Dengan demikian, masyarakat akan tidak berpandangan secara parokial, baik untuk isu pemilu lokal ataupun isu pemilu nasional.⁵⁰⁵ Menjadi hal yang niscaya jika isu pemilu nasional – terutama pilpres – selalu menarik perhatian publik secara luas memiliki potensi untuk terlampaui dominan atau menenggelamkan isu lokal. Keinginan untuk membuat efek ekor jas jika tanpa melalui kondisi kualitas pemilih yang cerdas maka akan sia-sia.

Sederhana, Beresensi, Konstitusional

Pemilu serentak nasional jika didasarkan pada yang dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 maka pemilih hanya akan menerima tiga jenis surat suara. Pertama, surat suara untuk memilih presiden dan wakil presiden. Kedua, surat suara untuk memilih anggota DPR. Ketiga, surat suara untuk memilih anggota DPD.⁵⁰⁶ Jumlah surat suara ini relatif sedikit dari kondisi surat suara pada model pemilu serentak pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilih akan dapat mencermati kandidat

⁵⁰⁴ Mushaddiq Amir, “Keserentakan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 23 No. 2, November 2020, hlm. 127.

⁵⁰⁵ Prayudi, “Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal”, *Politica*, Vol. 12 No. 1, Mei 2021, hlm. 73.

⁵⁰⁶ Didik Supriyanto, *Imajinasi..., Op. Cit.*, hlm. 19.

dengan lebih baik daripada model pemilu borongan. Model serentak dalam pemilu salah satu tujuannya membuat sistem pemilihan agar lebih sederhana.

Syamsuddin Haris berpendapat bahwa dengan dilaksanakannya pemilu untuk anggota DPR dan pilpres secara bersamaan maka memiliki kecenderungan untuk terdapatnya dua blok besar koalisi partai politik. Dua blok koalisi tersebut akan mencalonkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden masing-masing karenanya kemungkinan besar mengarah pada dua putaran atau hanya ada dua kandidat utama.⁵⁰⁷ Dalam mekanisme penyelenggaraan pilpres, hal tersebut dapat memiliki kemungkinan besar untuk terjadi. Terdapatnya kemungkinan meminimalisasi koalisi yang terbentuk atas dasar kepentingan politik jangka pendek. Diserentakkannya pilpres dengan pemilu anggota legislatif dapat memberikan harapan terbentuknya koalisi yang lebih permanen sehingga menjadikan pemerintahan yang efektif, efisien dan stabil.

Jika melihat pendapat di atas, maka penyelenggaraan model pemilu lima kotak justru membuat sistem pemilihan tidak sederhana. Skema model pemilu serentak nasional menjadi pilihan agar pelaksanaan tetap sederhana tetapi esensi untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial tetap ada. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, desain pemilu serentak nasional ialah konstitusional karena tetap menjaga sifat keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden. Pilihan pemilu serentak nasional menjadi model paling sederhana dan minimalis.

⁵⁰⁷ Syamsuddin Haris, *ed., Op. Cit.*, hlm. 22-23.

Efektivitas dan Efisiensi

Pemilu serentak nasional pun memenuhi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyebutkan salah satu alasan keserentakan adalah efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, yang terjadi dalam Pemilu Serentak 2019 jauh dari harapan, tidak tercapai. Biaya penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak tersebut lebih besar dibandingkan pemilu tahun-tahun sebelumnya.

Tabel 4.7
Perbandingan Anggaran Pemilu⁵⁰⁸

	Tahun I	Tahun II	Tahun III (Pelaksanaan)	Total
Pemilu 2014		8,1 Triliun	16,7 Triliun	24,8 Triliun
Pemilu 2019	465,71 Miliar	9,33 Triliun	15,79 Triliun	25,12 Triliun

Jika melihat tabel di atas, tampak Pemilu Serentak 2019 justru memakan postur anggaran yang lebih besar daripada Pemilu 2014. Hal ini tidak sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyebutkan penyelenggaraan pemilu serentak akan lebih efisien sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.⁵⁰⁹ Postur besar ini selain untuk honorarium

⁵⁰⁸ Diolah oleh Penulis dari Perludem. Lihat Khoirunnisa Agustyati, *Op. Cit.*, hlm. 47

⁵⁰⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 84.

petugas pemilihan, juga untuk pengadaan logistik yang sangat besar daripada Pemilu 2014.

Tabel 4.8

Perbandingan Jumlah TPS⁵¹⁰

Jenis Pemilu	Jumlah TPS
Pemilu 2014	584.803 TPS
Pemilu 2019	809.531 TPS

Angka penambahan Tempat Pemungutan Suara (TPS) di tabel di atas untuk Pemilu Serentak 2019 cukup besar dibandingkan Pemilu 2014. Data jumlah TPS akan memiliki pengaruh terhadap pengadaan logistik dan petugas Ad Hoc. Pengadaan logistik untuk tiap-tiap TPS yang sedemikian besar tentu akan menjadi beban pembiayaan tersendiri dari pagu anggaran. Keberadaan logistik inilah yang di lapangan sering menimbulkan problematik teknis yang juga tidak dapat dikesampingkan.

Pemilu serentak nasional akan lebih menyederhanakan jumlah TPS. Salah satu penambahan TPS pada Pemilu Serentak 2019 akibat dari pemilu borongan lima kotak. Hal ini diperlukan rekayasa dalam pembagian pemilih tiap-tiap TPS, karena jika dengan jumlah pemilih yang juga besar, maka dimungkinkan akan lebih kompleks lagi. Penyederhanaan pemilu serentak nasional dengan hanya memilih tiga kotak tentu akan berimplikasi terhadap rekayasa pengaturan pemilih setiap TPS. Pemilu tiga kotak juga akan meringkas waktu pemilih di bilik suara untuk menentukan pilihannya.

⁵¹⁰ Diolah oleh Penulis dari PPT yang disampaikan Arief Budiman dan Abhan dalam Focus Group Discussion Evaluasi Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 di Yogyakarta pada 22 Juli 2019.

2. Pemilihan Umum Serentak Lokal

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjelaskan yang dimaksud sebagai pemilihan umum serentak lokal (pemilu serentak lokal) dengan dua pilihan. Pada model nomor 4, pemilu serentak lokal merupakan pemilu untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur dan Bupati/Walikota. Jika pada model nomor 5, pemilu serentak lokal dibagi dengan tingkatan hierarki yaitu pertama, pemilu serentak provinsi yaitu pemilu untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan Gubernur, kedua, pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.⁵¹¹ Pemilu serentak lokal meletakkan desain pemilihan anggota legislatif dan eksekutif sesuai dengan tingkat hierarki pemerintahan pada satu waktu atau bersamaan.

Konstitusionalitas Pemilu Serentak Lokal

Kedudukan pilkada yang semula dilaksanakan terpisah, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 didesain untuk dalam satu paket dengan pemilu anggota legislatif tingkat daerah. Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, putusan Mahkamah tersebut menguatkan kembali keberadaan pilkada dalam rezim pemilu. Meskipun dalam konstitusi pilkada disebutkan dalam rezim yang berbeda, tetapi pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 melepaskan pengaturan pemilihan gubernur, bupati dan walikota untuk diatur tersendiri. Peluang pilkada diatur dalam undang-undang yang terpadu dengan pemilu menjadi kian besar setelah putusan tersebut.

⁵¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 324.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021, menegaskan agar pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu segera menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.⁵¹² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 perlu untuk segera dilakukan perubahan dan disesuaikan dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Perudem memberikan catatan terhadap pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang hanya menggugurkan kewajiban menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai pemilu serentak. Kepentingan partai di parlemen yang tidak disesuaikan dengan tata kelola pemilu menyebabkan kesemrawutan.⁵¹³ Oleh karena itu, dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 kelak, pembentuk undang-undang perlu cermat memperhatikan aspek tata kelola pemilu sekaligus pembahasan yang transparan agar tercapainya partisipasi masyarakat secara baik.

Isu Lokal yang Tenggelam

Jika dalam pembahasan pemilu serentak nasional, membahas kecenderungan pemilu nasional – khususnya pilpres – yang mendominasi, maka yang dikhawatirkan dalam pemilu serentak lokal adalah tenggelamnya isu-isu lokal. Fenomena tenggelamnya isu lokal menjadi salah satu kritik terhadap Pemilu Serentak 2019 karena dominasi kampanye yang dibawa oleh para calon presiden dan wakil presiden. Akhirnya, masyarakat lebih tertarik dengan isu-isu

⁵¹² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XIX/2021, hlm. 200.

⁵¹³ Khoirunnisa Agustyati, *Loc. Cit.*

nasional daripada isu-isu daerah/lokal karena menyadari jika kebijakan nasional akan mempengaruhi kebijakan daerah, bukan sebaliknya.⁵¹⁴

Pemilu anggota legislatif tingkat nasional saja masih kalah populer dengan pilpres⁵¹⁵, jangankan untuk pemilu anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Keasyikan yang terjadi pada isu-isu nasional yang mengarah kepada pasangan calon presiden dan koalisinya, menyebabkan isu-isu lokal yang seharusnya menjadi domain kampanye calon anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota menjadi tidak menarik. Apalagi jika model kampanye yang digunakan adalah “paketan”, calon legislatif bisa saja hanya dikenal sebagai juru bicara, masyarakat mungkin tidak tahu jika calon legislatif tersebut adalah kandidat anggota legislatif di tingkat lokal.

Pemilu serentak lokal akan menjadi penyaring isu yang relevan dengan masing-masing daerah. Terpisah dengan pemilu serentak nasional akan menjadi berkah untuk kandidat anggota legislatif maupun eksekutif daerah dapat maksimal dalam melakukan kampanye. Dipisahkannya pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal, maka isu kampanye pada masing-masing jenis pemilu akan terkonsentrasi. Isu kampanye pemilu serentak nasional akan terfokus pada isu urusan pemerintahan nasional, sedangkan isu kampanye pada pemilu serentak lokal akan terfokus pada isu urusan pemerintahan lokal.⁵¹⁶

Terdapat beberapa manfaat dari pemilu serentak lokal mengenai *refocusing issue*. *Pertama*, bagi calon legislatif, tidak ada lagi beban untuk

⁵¹⁴ Didik Supriyanto, *Imajinasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 67..

⁵¹⁵ Khoirunnisa Agustyati, *Op. Cit.*, hlm. 15.

⁵¹⁶ Syamsuddin Haris, *ed.*, *Op. Cit.*, hlm. 82.

mengkampanyekan calon presiden yang diusung oleh koalisi partai mereka berasal di daerah pemilihan. Isu-isu lokal juga akan memiliki tempat khusus dalam perdebatan para kandidat, baik anggota legislatif ataupun eksekutif. *Kedua*, bagi partai politik, akan lebih fokus untuk mengadvokasi isu-isu yang berkembang di daerah untuk direspon dengan baik. *Ketiga*, bagi masyarakat, pemilu serentak lokal akan memberikan kesempatan untuk memberikan penilaian yang terbaik termasuk mengkritisi fenomena calon tunggal ataupun politik dinasti.

Fenomena Calon Tunggal

Kemunculan calon tunggal dalam pilkada di Indonesia yang notabene negara demokrasi cukup kontradiktif juga mencederai nilai-nilai demokrasi dan pemilu.⁵¹⁷ Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie, dalam semua sistem demokrasi, pejabat kepala pemerintahan itu selalu diangkat melalui pemilihan yang bersifat demokratis.⁵¹⁸ Pemilu dikatakan demokratis, selain adanya kepastian hukum, juga harus memenuhi asas-asas yang ada yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yang harus dipatuhi oleh semua pihak, termasuk partai politik dan calon kepala daerah. Hilangnya hak masyarakat untuk dapat memilih secara bebas, jujur dan adil dalam fenomena calon tunggal merupakan penyimpangan serius dalam negara demokrasi. Sehingga, dapat dikatakan jika fenomena calon tunggal bukan kejadian yang lumrah dan biasa terjadi di negara demokrasi.⁵¹⁹

⁵¹⁷ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*, *Op. Cit.*, hlm. 158.

⁵¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op. Cit.*, hlm. 747.

⁵¹⁹ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Partai-partai politik beramai-ramai, berkumpul dalam satu blok, mencalonkan satu pasangan dalam kontestasi pilkada.⁵²⁰ Hal ini merupakan anomali demokrasi karena rakyat/masyarakat yang seharusnya berkehendak atas pilihan mereka, bukan partai politik. Untuk menciptakan dan menjaga pemerintahan yang demokratis sudah dijelaskan bahwa pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu harus adanya kepastian hukum (*predictable procedure*), tetapi hasil pemungutan suara tidak ada yang tahu (*unpredictable result*).⁵²¹ Praktik calon tunggal justru terlihat pemaksaan pilihan rakyat dan sudah diketahui hasil pemungutan suaranya. Oleh Ni'matul Huda, hal ini disebut sebagai gejala pragmatisme yang ingin menghindari kontestasi berdemokrasi karena tiap tahapannya tidak selalu mudah.⁵²²

25 pasangan calon kepala daerah yang berkontestasi dalam Pilkada Serentak 2020, 23 di antaranya merupakan petahana sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya. Petahana memilih berhadapan dengan kotak kosong karena peluang menangnya akan lebih besar daripada berhadapan dengan pasangan calon yang diusung oleh koalisi partai. Petahana tidak selalu menang, sebagaimana tulisan Leo Agustino. Disimpulkan jika terdapat beberapa faktor penyebab, antara lain personaliti calon, peranan media massa dan media sosial (twitter dan blog), manifesto kandidat dan gagalnya partai-partai pengusung dalam bekerja sama.⁵²³

⁵²⁰ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*, *Op. Cit.*, hlm. 158.

⁵²¹ Ramlan Surbakti, 2009, "Ketidakpastian Hukum dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009, dalam Agus Riwanto, *Op. Cit.*, hlm. 14.

⁵²² Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 53.

⁵²³ Leo Agustino, *Politik Lokal...*, *Op. Cit.*, hlm. 208.

Pilkada Serentak 2020 mencatat rekor dengan banyaknya pasangan calon tunggal. Seperti yang telah diulas dalam sub bab sebelumnya, dari tahun 2015 sampai dengan 2020, calon tunggal mengalami peningkatan. Menurut Lili Romli, hal ini akan membuat perjalanan demokrasi di tingkat lokal akan menjadi stagnan dan mengalami defisit demokrasi.⁵²⁴ Seumpama fenomena ini terus terjadi dan mengalami peningkatan, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia mengalami dekadensi demokrasi.⁵²⁵ Lebih parahnya jika pada Pilkada Serentak 2024 terjadi peningkatan, Indonesia memiliki potensi terjangkit pandemi calon tunggal yang dapat merusak bahkan mengancam nyawa demokrasi.

Pendapat berbeda disimpulkan dari penelitian yang dilakukan oleh Kharis Syahrial dan Joko Setiyono, jika didasarkan konsep pilkada secara langsung dengan hanya menghadirkan calon tunggal tidak bisa dikatakan tidak demokratis. Hal tersebut disebabkan oleh hakikatnya keikutsertaan masyarakat dalam bentuk partisipasi memberikan hak suaranya yaitu pada saat pelaksanaan pemilihan di tempat pemungutan suara.⁵²⁶ Akan tetapi, hal ini terasa ada yang kurang jika memperhatikan asas-asas pemilu demokratis yang telah disebutkan, di mana masyarakat tidak dapat memilih secara bebas, jujur dan adil. Pendapat tersebut menyempitkan makna demokratis dan jika terjadi normalisasi atas fenomena calon tunggal dengan pendapat demikian, maka tidak dapat dielakkan lagi epidemi ini akan berganti menjadi pandemi.

⁵²⁴ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*", *Op. Cit.*, hlm. 158.

⁵²⁵ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, *Loc. Cit.*

⁵²⁶ Kharis Syahrial Alif Mamonto dan Joko Setiyono, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah", *Rechtside*, Vol. 16 No. 2, Desember 2021, hlm 219-220.

Rofi Aulia Rahman dkk dalam penelitiannya memiliki pandangan tentang faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya fenomena calon tunggal, antara lain:⁵²⁷

“*Pertama*, ini bukti gagalnya pendidikan partai politik. *Kedua*, partai politik berusaha untuk mengurangi resiko politik ketika kalah pada ajang pemilihan kepala daerah. *Ketiga*, calon tunggal terjadi karena didukung faktor tingkat kepercayaan masyarakat semakin rendah terhadap parpol yang berimbas partisipasi masyarakat kian menurun pada proses pencalonan kepala daerah.”

Fenomena Dinasti Politik

Pada uraian sub bab sebelumnya, disebutkan jikalau dari 25 pasangan calon, 23 di antaranya merupakan petahana.⁵²⁸ Hadirnya petahana tidak dapat dilepaskan dari praktik yang hingga sekarang masih hidup di masyarakat politik yaitu dinasti politik. Upaya membangun pertahanan atas sumber daya kekuasaan menjadi musabab hadirnya politik dinasti. Seperti pendapat Ni'matul Huda yang menyebut sebagai politik kekerabatan, di mana orang-orang yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana (*incumbent*) seperti ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak dan menantu, maju sebagai calon dalam pilkada.⁵²⁹ Kemunculan fenomena dinasti politik menunjukkan sikap pragmatisme partai-partai politik di tingkat lokal untuk meraih kemenangan daripada kaderisasi jangka panjang dalam mencetak pemimpin-pemimpin di daerah.⁵³⁰

Pemilu serentak lokal akan memotong peluang tampilnya calon-calon dinasti karena akan terlihat jelas di mata publik. Menimbang efek terhadap perolehan kursi di parlemen lokal, maka partai politik perlu berpikir berkali-kali untuk

⁵²⁷ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, *Loc. Cit.*

⁵²⁸ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, *Op. Cit.*, hlm. 48.

⁵²⁹ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁵³⁰ Lili Romli, “*Pilkada Langsung...*”, *Op. Cit.*, hlm. 158.

menampilkan calon-calon dari satu keluarga.⁵³¹ Jalan keluar yang akan ditempuh oleh partai politik yaitu dengan membentuk koalisi sejak dini untuk mengusung calon pejabat eksekutif yang elektabilitasnya paling tinggi. Partai politik akan peduli dengan elektabilitas daripada dinasti kekuasaan, efek lain yang timbul yaitu tidak adanya calon tunggal.

Koalisi Lokal

Munculnya calon tunggal dikarenakan partai-partai politik di daerah secara beramai-ramai berkumpul dalam satu blok.⁵³² Tidak saja memenuhi persyaratan ambang batas dukungan pencalonan, tetapi justru obesitas dukungan. Penyakit yang ditimbulkan dari obesitas dukungan ini adalah calon tunggal. Hendaknya perlu dipikirkan bagaimana agar atmosfer demokrasi lokal tetap sehat karena gejala obesitas merupakan pemantik penyakit dalam tubuh demokrasi. Jika didasarkan atas berbagai penelitian, muaranya adalah praktik pragmatisme yang berlebihan.

Endah Yuli dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pragmatisme politik tidak selamanya berkonotasi negatif. Sehingga, pragmatisme politik tidak perlu dihindari, hanya saja memerlukan pengelolaan agar tidak menjadi pengganggu bagi keberlangsungan demokrasi di Indonesia.⁵³³ Terdapat variabel yang juga menjadi pemicu, yaitu terpisahnya pilkada dengan pemilihan anggota lembaga legislatif di daerah. Anggota parlemen daerah mayoritas akan cenderung mempertahankan posisi yang telah capai pada pemilu legislatif – pusat dan daerah

⁵³¹ Didik Supriyanto, *Imajinasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 50.

⁵³² Lili Romli, *"Pilkada Langsung..."*, *Op. Cit.*, hlm. 158.

⁵³³ Endah Yuli Ekowati, "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan dan Calon Tunggal dalam Pilkada", *Jurnal Transformative*, Vol. 5 No. 1, Mei 2019, hlm. 34-35.

– sebelumnya. Sedangkan, bagi anggota parlemen daerah minoritas akan berusaha untuk mengamankan kekuasaan. Pragmatisme partai-partai politik yang berada di parlemen daerah untuk memperoleh kemenangan akan tampak sekali.

Koalisi yang terbentuk dalam pencalonan kepala daerah akan dipengaruhi oleh kursi parlemen dari partai politik hasil pemilu legislatif yang digabung dengan tingkat nasional. Pemisahan pemilu anggota legislatif akan memberikan dampak besar terhadap peta koalisi di daerah. Disebabkan, masing-masing partai politik akan membangun peta kekuasaan dari awal. Disatukannya pemilu anggota DPRD dengan pilkada akan mendorong partai politik untuk bersungguh-sungguh melakukan kerja sama dalam memenangkan pemilu.⁵³⁴ Penggabungan pemilihan tersebut akan memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini.⁵³⁵

Terbentuknya koalisi lokal yang lebih kompetitif akan menciptakan pemilu yang demokratis. Setidaknya, kondisi ini akan berimplikasi terhadap dua hal. *Pertama*, kader-kader parpol yang menjadi calon anggota legislatif harus melakukan kampanye secara bersama-sama melalui parpolnya⁵³⁶ dan calon kepala daerah yang diusung koalisi. *Kedua*, keterpilihan calon kepala daerah yang diusung akan mempengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif atau dapat disebut sebagai efek ekor jas lokal.⁵³⁷

Situasi demikian memberikan partai politik untuk terpaksa memilih pasangan calon kepala daerah yang berelektabilitas dan berkualitas demi merebut jabatan eksekutif. Koalisi akan berharap kepada efek ekor jas yang akan mengontrol

⁵³⁴ Syamsuddin Haris, *ed., Op. Cit.*, hlm. 36.

⁵³⁵ Didik Supriyanto, *Imajinasi..., Op. Cit.*, hlm. 49.

⁵³⁶ Syamsuddin Haris, *ed., Loc. Cit.*

⁵³⁷ Didik Supriyanto, *Imajinasi..., Loc. Cit.*

perolehan kursi legislasi.⁵³⁸ Keadaan koalisi yang demikian akan membatasi praktik calon tunggal. Pragmatisme akan bergeser dari mencari aman kepada mencari kemenangan. Terlebih, partai politik dapat melakukan koalisi dengan sangat cair dan acak, tanpa memperhatikan ideologi ataupun visi misi partai.⁵³⁹

Penguatan Otonomi Pemerintah Daerah

Desain pemilu serentak lokal yang menempatkan pemilihan eksekutif daerah dan pemilihan anggota legislatif daerah akan memaksimalkan isu-isu lokal dalam menggaet pemilih. Menurut Mushaddiq Amir, lemahnya pemerintahan daerah dalam memperhatikan tuntutan publik atas isu-isu daerah disebabkan oleh terpisahnya pemilihan anggota DPRD dengan pilkada.⁵⁴⁰ Terangkatnya isu-isu lokal akan menjadikan program-program yang berbasis pemenuhan kebutuhan masyarakat lebih terakomodasi. Inilah format pemilu yang sejalan dengan konsep otonomi daerah.⁵⁴¹ Menurut Prayudi, hal ini sejalan dengan aspirasi desentralisasi bagi pembangunan dan sekaligus menjamin keadilan sosial.⁵⁴²

Pemilu serentak lokal akan menjadikan eksekutif dan legislatif pemerintahan setempat menempatkan partisipasi rakyat sebagai penentu kebijakan. Seperti yang dikemukakan oleh Fitra Arsil jika para ahli berpandangan implementasi pelibatan rakyat dalam demokrasi dilakukan melalui cara pengelolaan suara rakyat saat pengambilan putusan publik.⁵⁴³ Pemilu serentak lokal dengan demikian akan dapat menjadi sarana demokratisasi yang jauh lebih baik di daerah daripada model

⁵³⁸ *Ibid*, hlm. 50.

⁵³⁹ Endah Yuli Ekowati, *Op. Cit.*, hlm. 32.

⁵⁴⁰ Mushaddiq Amir, *Op. Cit.*, hlm 128.

⁵⁴¹ Didik Supriyanto, *Imajinasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 19.

⁵⁴² Prayudi, *Op. Cit.*, hlm. 71-72.

⁵⁴³ Fitra Arsil, *Op. Cit.*, hlm. 3.

pemilu borongan dan pilkada terpisah. Sehingga pemilu serentak skema demikian akan positif bagi bukan saja proses vertikal kelembagaan di tingkat nasional, tetapi juga pendalaman lebih lanjut atas substansi demokrasi lokal itu sendiri.⁵⁴⁴

Pemilihan eksekutif daerah dan pemilihan anggota legislatif daerah yang dilaksanakan dalam satu paket pemilu serentak lokal menguatkan anggapan kedudukan keduanya berimbang, tidak saling bergantung diri satu sama lain. Posisi ini akan sangat mungkin mewujudkan mekanisme *checks and balances* di tingkat lokal sebagaimana diharapkan oleh Syaukani dkk.⁵⁴⁵ Hal ini menjawab kegelisahan dari Lili Romli, yang mempertanyakan proses pengawasan dan kontrol lembaga legislatif daerah terhadap eksekutif jika yang terpilih adalah calon tunggal.⁵⁴⁶ Pemilu serentak lokal akan lebih memberikan harapan optimisme terhadap mekanisme *checks and balances* dalam pemerintahan daerah.

Satu sisi lain, sebagaimana disampaikan dalam argumentasi pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.⁵⁴⁷

Bahwa kenyataannya, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang tidak serentak dengan pemilihan DPRD, menghadirkan konfigurasi politik berbeda-beda, serta membuat tidak efektif jalannya pemerintahan, dan ini tentu saja mempengaruhi kerja-kerja penguatan sistem presidensial sekaligus efektivitas berjalannya otonomi daerah.

Problematik tentang efektivitas pemerintahan karena pemilu serentak juga menjadikan catatan jika diterapkan di level lokal. Masalah yang sama dengan pemerintahan pusat dapat saja terjadi di daerah, namun hal ini juga perlu memperhatikan konfigurasi politik pemerintahan pusat dan daerah pasca

⁵⁴⁴ Joel S. Migdal dikutip dari Prayudi, *Op. Cit.*, hlm. 72.

⁵⁴⁵ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 257.

⁵⁴⁶ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*", *Op. Cit.*, hlm. 159.

⁵⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 15.

pemilihan. Tidak dapat semata-mata memisahkan keterkaitan konfigurasi politik nasional dengan apapun yang terjadi dalam pemerintahan lokal. Seperti kesimpulan penelitian

Pemilu Berjenjang dan Regenerasi Kepemimpinan

Desain model keserentakan nomor 4 dan nomor 5 yang ditawarkan oleh Mahkamah Konstitusi menggambarkan konsep pemilu jenjang sesuai dengan pemerintahan vertikal. Desain keserentakan demikian, selain dapat memperkuat sistem presidensial, juga dapat dianggap yang sesuai dengan konsep negara yang dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan.⁵⁴⁸ Model nomor 4 hanya dipisahkan antara nasional dan lokal, tetapi nuansa model nomor 5 cenderung mengadopsi tata pemerintahan hierarki yang ada di Indonesia. Pada dasarnya keduanya telah memisahkan rezim lokal dari sentralisasi, namun jika menggunakan pendekatan berjenjang maka model nomor 5 menempati posisi yang lebih ideal. Hanya saja, kendala terbesar dari pemilu serentak dengan model nomor 5 adalah penataan interval waktu pelaksanaan pemilu. Mengingat setiap periodisasi masa jabatan baik eksekutif ataupun legislatif di Indonesia semuanya diatur setiap lima tahun pada konstitusi.

Siti Zuhro sebagaimana dikutip Afnan Fuadi mengemukakan, di negara yang sudah maju, pergantian atau suksesi kepemimpinan berlangsung dari bawah (*bottom up*).⁵⁴⁹ Afnan Fuadi juga berpendapat jika melihat sistem karir berjenjang

⁵⁴⁸ M. Syarif Hidayatullah, "Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019)", *Jurist-Diction*, Vol. 3 No. 3, 2020, hlm. 1081.

⁵⁴⁹ Afnan Fuadi, "Suksesi Kepemimpinan Nasional Secara Selektif Berjenjang: Solusi Permasalahan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia". *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 6 Np. 1, Maret 2019, hlm. 6.

juga sangat cocok untuk diterapkan dalam sistem seleksi kepemimpinan nasional karena akan dapat memastikan berjalannya proses kaderisasi. Sehingga, para pemimpin daerah yang purna jabatan dengan prestasi memimpin yang baik, dapat didorong untuk menyiapkan diri memimpin negeri.⁵⁵⁰ Pemilu serentak lokal memberikan gambaran jelas bagaimana mekanisme regenerasi kepemimpinan secara berjenjang dapat dilakukan. Sebagaimana yang dibahas sebelumnya jika desain pemisahan pemilu ini menjadi koreksi atas kegagalan partai-partai politik kaderisasi dalam mencetak pemimpin-pemimpin di daerah.⁵⁵¹

Apabila dicermati lagi, proses regenerasi kepemimpinan ini tidak hanya secara sempit dikhususkan terhadap jabatan eksekutif, tetapi juga dapat dilakukan untuk anggota lembaga perwakilan. Seperti yang dikemukakan Prayudi, desain pemilu demikian dapat menjadi media persiapan yang kondusif bagi masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya secara berjenjang dari pemilu legislatif lokal kabupaten/kota, pemilu bupati/wakil bupati dan pemilu walikota/wakil walikota, ke pemilu legislatif anggota DPRD provinsi dan pemilu gubernur, sampai kemudian pada pemilu anggota DPR/DPD dan pemilu presiden/wakil presiden.⁵⁵² Hal tersebut menguatkan pendapat Siti Zuhro, pembentukan pemerintahan nasional tidak akan dapat dilepaskan dari proses pengalaman calon di dalam pemerintahan daerah. Akan tetapi, permasalahan serius terkait dengan regenerasi kepemimpinan juga dipengaruhi oleh kaderisasi internal partai politik. Di mana,

⁵⁵⁰ *Ibid*, hlm. 7.

⁵⁵¹ Lili Romli, "*Pilkada Langsung...*, *Op. Cit.*, hlm. 158.

⁵⁵² Prayudi, *Loc. Cit.*

mayoritas partai politik yang ada di Indonesia belum mampu memaksimalkan sistem kaderisasi atau pola rekrutmen yang sebaik-baiknya.

Temuan di Awal Kemerdekaan

Setahun setelah proklamasi (1946), ternyata Karesidenan Kediri dan Karesidenan Surakarta mulai menyelenggarakan pemilihan anggota lembaga perwakilan secara bertingkat atau berjenjang. Rakyat pada mulanya memilih anggota dewan desa dalam jumlah tertentu, lalu para anggota dewan desa memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵⁵³ Didasarkan pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948, pemilihan daerah lalu diselenggarakan di Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), Kotamadya Makassar (1952), serta di Daerah Istimewa Yogyakarta (1951).⁵⁵⁴ Daerah-daerah tersebut yang melakukan pemilihan lembaga perwakilan pada periode awal, sebelum diselenggarakan Pemilu 1955.

Tahap selanjutnya terjadi pada rentang 1957-1958, pemilihan anggota lembaga perwakilan daerah (DPRD) dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Pemungutan suara dilaksanakan di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Sumatera Selatan dan Riau pada 1957 dan di Kalimantan pada 1958.⁵⁵⁵ Pelaksanaan pemilu-pemilu tersebut dapat menggambarkan sebuah pola berjenjang. Bahkan dapat dikatakan merupakan praktik yang orisinal dari praktik demokrasi di Indonesia sebelum memasuki era Demokrasi Terpimpin.

⁵⁵³ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 64.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵⁵ Tirto.id, *Loc. Cit.*

Grafik 4.9

Pola Pemilihan Umum 1945-1959⁵⁵⁶



Jika melihat grafik di atas, Pemilu 1955 diapit oleh Pemilu Daerah dengan jarak yang hampir sama. Meski belum tertata dengan apik, tetapi sebagai praktik awal pemilu di Indonesia patut untuk diapresiasi. Belum tertata karena masing-masing penyelenggaraan pemilu di atas didasarkan pada undang-undang yang berbeda, tidak dalam satu rumpun yang dikonsepsi dan dibahas secara matang. Mungkin dapat dikatakan sangat natural dan orisinal karena kondisi politik pada periode awal kemerdekaan belum stabil, bahkan mengalami perubahan konstitusi dan bentuk negara.

Selain itu, jika menelaah konsep pada awal kemerdekaan, disebutkan bahwa pengaturan masa jabatan kepala daerah yang disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD sehingga kepala daerah berdiri dan jatuh bersama-sama dengan DPRD.⁵⁵⁷ Artinya, antara kepala daerah dengan DPRD memiliki periode masa jabatan yang sama sehingga memberikan kesimpulan jika model pemilihan yang hendak dibangun yakni dengan menyerentakkan pilkada dengan anggota lembaga

⁵⁵⁶ Data diolah Penulis.

⁵⁵⁷ Memori Penjelasan mengenai Usul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hlm. 9.

perwakilan. Tentu, pemilu serentak lokal merupakan salah satu cita-cita dari periode awal kemerdekaan yang belum dapat terlaksana.⁵⁵⁸

C. Hubungan Model Keserentakan terhadap Sistem Pemerintahan di

Indonesia

Pemilu 2019 yang dilaksanakan dengan metode serentak, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengakomodasi amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilu Serentak 2019 menjadi pemilu yang kompleks dalam sejarah kepemiluan. Dalam segala aspek, Pemilu Serentak 2019 dihantam problematik yang tidak ringan. Salah satu eskalasi puncak ihwal kritik penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yaitu diajukannya *judicial review* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, muncul beberapa alternatif model keserentakan yang dapat dipilih sebagai solusi atas problematik Pemilu Serentak 2019.⁵⁵⁹ Lalu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021 menegaskan agar pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu segera menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.⁵⁶⁰

Di sisi lain, pemerintahan yang dibentuk dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yaitu pemerintahan Presiden Joko Widodo menabalkan periode keduanya telah berjalan setengah perjalanan. Salah satu tujuan pemilu

⁵⁵⁸ Telah dibahas pada bab sebelumnya, jika implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah harus berhadapan dengan Dekrit Presiden dan kembalinya UUD 1945 di tahun 1959.

⁵⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 323-324.

⁵⁶⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XIX/2021, hlm. 200.

dilaksanakan secara serentak yaitu agar pemerintahan dapat berjalan efektif, tidak adanya *divided government* atau pemerintahan yang terbelah. Paruh periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo memiliki prestasi tersebut, efektivitas pemerintahan terpenuhi, nirkonflik antara parlemen dengan presiden.⁵⁶¹

Penyelenggaraan pemerintahan harus mengorbankan tiadanya mekanisme *checks and balances*, karena koalisi tambun di sisi pemerintah dan hanya menyisakan Partai Demokrat dan PKS sebagai oposisi. Koalisi yang besar tentu sarat akan kepentingan yang saling bersilangan, kemungkinan pemerintahan tersandera oleh kepentingan partai-partai berpeluang besar.⁵⁶² Menegasikan *checks and balances* maka mengurangi nilai penguatan sistem pemerintahan presidensial, karena salah satu ciri khas yang melekat dalam presidensialisme yaitu *checks and balances*.

Contoh yang terjadi yaitu dalam pembahasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang dilakukan secara *fast track legislation* dan dalam pengesahannya, hanya Fraksi Partai Demokrat dan PKS yang bersikap menolak. Kekuasaan Fraksi Partai Demokrat dan PKS yang ada di parlemen tidak akan menjadi kekuatan politik penyeimbang⁵⁶³ untuk melakukan *checks and balances*. Artinya, antara eksekutif dan legislatif terjadi peleburan (*blended*), sehingga menggadaikan hak prerogatif presiden dan menjadikan fungsi pengawasan DPR melemah.⁵⁶⁴ Sekaligus memberikan gambaran bahwa secara praktis dan politik,

⁵⁶¹ Moch. Nurhasim, *Op. Cit.*, hlm. 236.

⁵⁶² Idul Rishan, *Op. Cit.*, hlm. 222.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 236-237.

pemerintahan Presiden Joko Widodo tidak ada pemisahan kekuasaan atau dalam arti lain *interdependent relation*.

Keadaan yang disebutkan merupakan dinamika politik pasca Pemilu Serentak 2019. Pada dasarnya, Presiden Joko Widodo dalam pencalonannya diajukan oleh koalisi tambun. Jika melihat kembali Tabel 4.3, terjadi perubahan peta koalisi yang signifikan pada Pemilu Serentak 2019. Artinya, Presiden Joko Widodo bukanlah presiden dengan dukungan minoritas di parlemen. Bahkan dua partai oposisi merapatkan barisan kepada koalisi pemerintah, yaitu Partai Gerindra dan PAN. Sebenarnya, Paul Chaisty mengemukakan alasan pembangunan koalisi oleh presiden, tetapi hal tersebut dikasuskan pada presiden dengan dukungan minoritas di parlemen.⁵⁶⁵

“If minority presidents seek to enlarge their legislative support base, presumably this is because they expect to improve their political position. They are correct in this expectation. Presidents who cultivate broad cross-party support from a fragmented legislature can expect two things: (1) a higher probability of finishing their term in office, and (2) a higher probability of translating their policy proposals into legislation.”

Jika diperhatikan, pada praktiknya yang terjadi tidak jauh berbeda dengan pendapat Paul Chaisty. Dua hal yang disebutkan oleh Paul Chaisty dapat dibuktikan terjadi dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo, meskipun bukan presiden dengan dukungan minoritas. Namun, fenomena beralihnya dukungan politik di parlemen mengindikasikan presiden mengharapkan dari dua hal yang disebutkan Paul Chaisty. Lebih-lebih pada kemungkinan menyelesaikan masa jabatan tanpa hambatan, justru melebihi ekspektasi dengan bergulirnya wacana tiga

⁵⁶⁵ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty System*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2018), hlm. 3.

periode atau penambahan masa jabatan presiden, seperti yang telah disampaikan sebelumnya.

Begitu juga dengan harapan kedua yang disampaikan Paul Chaisty. Seperti yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, beberapa proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada periode kedua kepemimpinan Joko Widodo terdapat beberapa catatan. Beberapa regulasi menuai kontroversi⁵⁶⁶ yang rata-rata problematik tersebut disebabkan tanpa partisipasi masyarakat yang baik, dilakukan secara *fast track legislation*, serta terlalu mengakomodasi kepentingan pemerintah.

A higher probability of translating their policy proposals into legislation, sebagaimana yang kemukakan oleh Paul Chaisty terjadi di pemerintahan periode kedua kepemimpinan Joko Widodo. Meskipun tidak sesuai kondisi bahwa pemerintahan berasal dari koalisi minoritas, tetapi tujuan dari koalisi yang dibangun sesuai dengan pendapat Paul Chaisty. Hal ini menjadikan kejelasan bahwa problematik dasar mengarah kepada pola koalisi dan keberadaan multi partai dalam sistem pemerintahan. Pantas jika kedudukan DPR hasil Pemilu Serentak 2019 seperti tukang stempel untuk mengesahkan legalitas agar kelancaran program-program eksekutif. Coba lihat tambahan penjelasan yang disampaikan Paul Chaisty berikut.⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ Penulis pada pembahasan sebelumnya menyebut regulasi yang kontroversi sebagai berikut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁶⁷ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J Power, *Loc. Cit.*

“Presidents who move from minority coalition government to majority coalition government can expect a notable increase in their legislative ‘batting average’ (Saiegh 2011), i.e. the share of their proposals that are enacted into law. On average, a president turning a minority coalition into a majority one raises his or her batting average by four percentage points—a non-trivial gain when one considers that the batting averages of prime ministers, in all of their configurations, are consistently 10-15 points higher than they are for presidents (Saiegh 2011). Disadvantaged by the separation of powers, presidents need those extra hits, and a majority coalition provides them with a bigger bat.”

Pemerintahan Daerah yang terbentuk baik dengan ataupun setelah Pemilu Serentak 2019, juga memiliki implikasinya sendiri. Pada dasarnya, karakter otonomi daerah telah didegradasi dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014, sehingga pola penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo praktik otonomi dalam pemerintahan daerah dapat dikatakan tidak terlalu signifikan.

Pengisian jabatan kepala daerah turut menambah problematik pemerintahan. Pilkada Serentak 2020 berimplikasi terhadap jumlah calon tunggal yang tinggi⁵⁶⁸ dan dinasti politik termasuk halnya pencalonan Gibran dan Bobby⁵⁶⁹. Imbas dari penataan Pilkada Serentak 2024, menjadikan pilkada yang hendaknya dilakukan terhadap kepala daerah yang habis masa jabatannya diundur hingga 2024. Namun, dalam penentuan penjabat kepala daerah menuai kritik karena dilakukan tidak transparan dan akuntabel, bahkan melibatkan perwira aktif dari kalangan TNI/Polri.⁵⁷⁰ Beberapa fenomena tersebut tidak baik bagi kesehatan demokrasi lokal yang hendak dibangun sejalan dengan pemerintahan daerah yang otonomi.

⁵⁶⁸ Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, *Op. Cit.*, hlm. 48.

⁵⁶⁹ Aan Suryatwan, *Op. Cit.*, hlm. 298.

⁵⁷⁰ Aulia Fitri, *Loc. Cit.*

Pemilu Serentak 2019 berhasil membentuk pemerintahan periode kedua Presiden Joko Widodo yang cenderung didominasi oleh pemerintah pusat. Jika mengacu pada analisis sebelumnya, pemerintahan dijalankan dengan sangat efektif berkat koalisi yang besar. Berdasarkan kondisi yang diuraikan maka fenomena yang terjadi bukanlah penguatan sistem pemerintahan presidensial. Coba perhatikan *checks and balances* tidak terjadi, stabilitas pemerintahan terbelenggu, justru terjadi *blended* antara eksekutif dan legislatif. Fenomena tersebut cenderung menegaskan sistem pemerintahan presidensial. Hasil tersebut dapat dikerangkakan demikian.

Pertama, fenomena tersebut membuktikan konstitusi tidak menganut presidensial murni. Dalam pembahasan tinjauan teori, ditemukan pendapat bahwa dalam UUD 1945 hasil amendemen tetap memuat unsur-unsur parlementarianisme.⁵⁷¹ Bahkan Saldi Isra pun menyampaikan jika tidak ditemukannya risalah pembahasan eksplisit tentang purifikasi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.⁵⁷² Fenomena yang terjadi merupakan implikasi masih dianutnya sistem pemerintahan semi-presidensial dalam UUD NRI 1945. Jika diamati, fenomena seperti tidak adanya *checks and balances* dan hubungan interdependen eksekutif dan legislatif yang terjadi lebih dipengaruhi oleh hubungan kepartaian atau koalisi.

Kedua, model pemilihan umum yang menyerentakkan antara pemilihan legislatif dan eksekutif memang dikerangkakan dalam kerangka presidensial.

⁵⁷¹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.*, hlm. 113-114.

⁵⁷² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 194.

Namun, keberadaan multi partai ekstrem mengharuskan terbentuknya koalisi yang sangat dinamis. Terlebih ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mengatur koalisi secara *rigid*, sehingga manuver politik seperti pendapat Paul Chaisty⁵⁷³ dapat terjadi. Menurut Efriza, pola memperbesar dukungan yang berkembang dalam terbentuknya koalisi, tidak dapat dilepaskan sebagai bagian dari upaya institusionalisasi kekuasaan dan materi yang dilakukan oleh pemerintah Presiden Joko Widodo.⁵⁷⁴

M Syarif Hidayatullah dalam penelitian yang dilakukannya mengkritisi kedudukan pemilihan anggota DPRD dalam rezim pemilu. Seperti halnya perdebatan pilkada yang masuk ke dalam rezim pemilu. Argumen Syarif cenderung berbalik daripada perdebatan pilkada dalam rezim pemilu. Jika, dalam hal perdebatan pilkada pada akhirnya dimasukkan ke dalam rezim pemilu atau arti tidak dibedakan lagi rezim pilkada dengan rezim pemilu, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Kali ini Syarif Hidayatullah justru mengeluarkan pemilihan anggota DPRD dari rezim pemilu.⁵⁷⁵

Tidak tepat juga memasukkan kontestasi DPRD pada level pemerintahan nasional, sebab DPRD sejatinya merupakan organ daerah bukan organ yang berkedudukan di pusat atau nasional. Perlu adanya perubahan desain pemilu serentak utamanya menyangkut kontestasi DPRD. Model desain alternatif pemilu serentak yang bisa digunakan yaitu pemilu serentak berdasarkan tingkatan pemerintahan dengan dibedakan waktu antara pemilu nasional dan pemilu lokal.

Pemisahan pemilu serentak sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 merupakan solusi atas kompleksitas

⁵⁷³ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J Power, *Loc. Cit.*

⁵⁷⁴ Efriza, "Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 16 No. 1, Juni 2019, hlm. 13.

⁵⁷⁵ M. Syarif Hidayatullah, *Loc. Cit.*

Pemilu Serentak 2019. Pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal menjadi solusi yang diajukan oleh beberapa pakar begitu juga dalam beberapa penelitian. Dipisahkannya pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal berimplikasi terhadap banyak hal. Terkait penyelenggaraan kepemiluan sendiri, pemisahan ini akan memberikan efek ekor jas dimungkinkan terjadi juga di tingkat daerah/lokal⁵⁷⁶, terfokusnya wacana keisuan di nasional dan lokal⁵⁷⁷, biaya penyelenggaraan yang lebih efektif dan efisien, meminimalisasi fenomena calon tunggal dan dinasti politik⁵⁷⁸, menjamin hak warga negara memilih lebih cerdas dan rasional, serta hal teknis kepemiluan lainnya yang telah dibahas.

Hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, model pemilu serentak yang dipisah antara nasional dan lokal akan memberikan implikasi yang antara lain: *Pertama*, efektivitas pemerintahan dengan lebih sehat pada tingkat nasional maupun lokal karena desain pemilu eksekutif dan legislatif yang serentak akan melahirkan kemungkinan terjadinya efek ekor jas yang lebih tampak di nasional maupun lokal. *Kedua*, pemilu serentak lokal dan pemilu serentak nasional dapat melahirkan pola pemilu berjenjang dengan regenerasi kepemimpinan yang lebih banyak, berelektabilitas dan berkualitas. Kedua hal tersebut, memiliki pengaruh besar dalam pembentukan pemerintahan yang semestinya, penguatan presidensialisme dan juga otonomi daerah.

Pilihan model keserentakan nomor 4 atau 5, hanya dibedakan pada pemisahan general atau pemisahan hierarkis. Ihwal implikasi keduanya terhadap sistem

⁵⁷⁶ Didik Supriyanto, *Imajinasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 49.

⁵⁷⁷ Syamsuddin Haris, *ed.*, *Op. Cit.*, hlm. 82.

⁵⁷⁸ Didik Supriyanto, *Imajinasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 50.

pemilu dan pemerintahan, jika mendasarkan pada pembahasan sebelumnya, pengaturan interval waktu penyelenggaraan antara pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal memiliki pembahasan yang lebih kompleks untuk menimbang pilihan model. Penataan ini dampaknya juga akan dirasakan oleh pemerintahan, karena menyangkut masa jabatan penyelenggara pemerintahan.

Pasal 7 UUD NRI 1945 berbunyi:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Konstitusi hanya mengatur secara jelas masa jabatan dari presiden dan wakil presiden. Termaktub dengan jelas bahwa “memegang jabatan selama lima tahun” menjadi patokan dasar masa jabatan presiden. Sedangkan untuk lembaga pemerintahan lain, di dalam konstitusi hanya didasarkan pada ketentuan pemilu dan pemerintahan daerah.

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi:

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Dua ketentuan tersebut memuat pengaturan pemilu yang dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Ketentuan ini yang menjadi dasar pengaturan periodisasi masa jabatan lembaga perwakilan selama lima tahun. Berbeda dengan pengaturan masa jabatan presiden dan wakil presiden

yang diatur jelas dalam Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara pada UUD NRI 1945. Berbeda juga jabatan kepala daerah yang tidak dimaktubkan sejelas-jelasnya dalam konstitusi.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi:

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”

Penataan pengaturan interval waktu pelaksanaan pemilu, akan menyinggung problematik dasar masa jabatan pemerintahan yang cenderung masih dapat menjadi celah tarik ulur kepentingan. Akan mungkin munculnya wacana perubahan periodisasi masa jabatan yang mengarah kepada perubahan konstitusi, sebagaimana wacana amendemen yang juga mengiringi isu 3 (tiga) periode masa jabatan Presiden Joko Widodo.⁵⁷⁹ Penataan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal akan menguji ketahanan UUD NRI 1945, di mana konstitusi tidak secara jelas membatasi masa jabatan. Meski tetap dapat mengatur siklus kepemimpinan di lembaga perwakilan nasional dan lokal serta kepala daerah selama tiap lima tahun sekali, tetapi tuntutan untuk penataan dan pengaturan lebih jelas akan mengancam diadakannya amendemen.

Tantangan yang dialami oleh UUD NRI 1945 disebut sebagai *constitutional endurance* oleh Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon. Mereka menjelaskannya sebagai berikut.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Kompas.com, “Tanda-tanda Amendemen UUD 1945 dan Kekhawatiran soal Masa Jabatan Presiden”, <https://nasional.kompas.com/read/2021/08/30/12112841/tanda-tanda-amendemen-uud-1945-dan-kekhawatiran-soal-masa-jabatan-presiden?page=all>, akses 27 Juni 2022.

⁵⁸⁰ Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*, (USA: Edward Elgar Publishing, 2011), hlm. 118.

They also find support for their argument that there are certain design features that will be associated with enduring constitutions. Not surprisingly, they find that flexibility in the amendment rule is associated with constitutional endurance, so that the bargain can adjust over time, but they also find that the effect is not linear. Highly malleable and highly rigid constitutions will both be subject to early death.

Jika didasarkan kepada pendapat Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon tersebut, penataan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal akan menguji daya tahan konstitusi (*constitutional endurance*). UUD NRI 1945 masih tetap bisa mengakomodasi selama tidak ada perubahan periodisasi – tetap bermasa jabatan lima tahun – dengan ketentuan yang sama. Praktik penyelenggaraan pemilu dapat kemudian didasarkan kepada kebiasaan ketatanegaraan. Hal ini menjadikan UUD NRI 1945 merupakan konstitusi yang kaku tetapi dapat beradaptasi (*rigid constitutions adaptable*).

Pilihan untuk menggunakan model keserentakan nomor 5 akan menjadi praktik penyelenggaraan pemilu yang utopis. Alasannya yaitu desain pemilu serentak lokal tiga jenjang ini akan menata tatanan ideal demokrasi dan pemerintahan layaknya sebuah organisasi yang padu. Sedangkan, penataan interval waktu penyelenggaraan pemilu dalam dua tingkat saja sudah cukup membuat problematik yang dasar. Akan tetapi, model keserentakan nomor 5 sangat ideal untuk membentuk kaderisasi kepemimpinan berjenjang baik eksekutif maupun legislatif. Seperti pendapat Siti Zuhro,⁵⁸¹ penjenjangan tiga tingkat akan melahirkan regenerasi kepemimpinan dalam pemerintahan secara *bottom up*. Dalam kacamata pemilihan pejabat eksekutif, beberapa pilkada

⁵⁸¹ Afnan Fuadi, *Op. Cit.*, hlm. 6.

tertentu sudah menjadi *test case* untuk munculnya pemimpin yang beranjak dari hasil kontestasi pemilu lokal.⁵⁸² Meski demikian, perlu diatur lebih tertib persyaratan pencalonannya, seperti ketentuan calon harus menyelesaikan masa jabatannya.

Salah satu hal yang harus diperhatikan dalam melakukan penataan interval waktu penyelenggaraan pemilu oleh pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu yaitu penyelenggaraan pemilu serentak lokal secara nasional. Menurut Didik Supriyanto, pelaksanaan dengan metode tersebut akan lebih baik daripada pemilu lokal per provinsi.⁵⁸³ Sebetulnya, pendapat tersebut mengamini konsep pemilu berjenjang yang dilakukan serentak horizontal, sebagaimana yang dilakukan untuk model pilkada serentak. Tentu, hal ini akan memudahkan juga dalam koordinasi dan komunikasi oleh *stakeholder* kepemiluan maupun pihak lain yang berkaitan. Selain itu, jarak antara pemilu serentak lokal dengan pemilu serentak nasional dapat menggunakan prototipe yang pernah ada di masa awal kemerdekaan yaitu 3 (tiga) tahun sebelum pemilu serentak nasional atau 2 (dua) tahun sesudah pemilu serentak nasional. Didik Supriyanto pun juga memiliki pandangan yang sama.⁵⁸⁴

Grafik 4.10

Pola Pemilihan Umum 1945-1959⁵⁸⁵

⁵⁸² Prayudi, *Op. Cit.*, hlm. 72.

⁵⁸³ Didik Supriyanto, *Menata Ulang Jadwal Pilkada: Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Perludem, 2013), hlm. 124.

⁵⁸⁴ *Ibid*, hlm. 126.

⁵⁸⁵ Data diolah Penulis.



Model keserentakan nomor 5 memang sangat ideal untuk dianut dan diterapkan di Indonesia. Model nomor 5 cenderung digambarkan sebagai praktik yang utopis, meskipun tetap dapat dijalankan. Jika menempatkan model nomor 5 sebagai cita-cita model pemilu yang diidam-idamkan, maka jalan satu-satunya yaitu dengan menerapkan terlebih dahulu model nomor 4. Sistem kepemiluan di Indonesia memerlukan rancang bangun jangka panjang atau *grand design* agar dapat mencapai model nomor 5. Pilihan yang realistis dan rasional untuk jangka yang mendesak yaitu merubah model pemilu serentak lima kotak menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya menjadi dasar dalam menarik kesimpulan pada penelitian ini. Uraian analisis dari data-data yang dihimpun setidaknya dapat menyimpulkan beberapa hal yang berangkat dari pertanyaan rumusan masalah.

1. Tingkat Keberhasilan Keserentakan Pemilihan Umum dalam Penguatan Sistem Pemerintahan di Indonesia

Pemisahan antara eksekutif dan legislatif yang menjadi ciri khas sistem presidensial tampak terjadi *blended* atau *interdependent relation*. Hal tersebut disebabkan oleh koalisi gemuk yang mengakomodasi kepentingan banyak partai politik. Praktik koalisi gemuk ini terdapat dua sisi yang dapat mempengaruhi pemerintahan. *Pertama*, koalisi gemuk berimplikasi efektivitas pemerintahan yang menjadikan nirkonflik dengan parlemen, padahal seharusnya terjadi mekanisme *checks and balances* melalui pengawasan parlemen terhadap pemerintah. *Kedua*, kebijakan-kebijakan pemerintahan yang diterbitkan beberapa di antaranya dibentuk tanpa partisipasi masyarakat yang baik, dilakukan secara *fast track legislation*, cenderung dominasi kepentingan pemerintah pusat.

Konfigurasi yang terlihat dari pemerintahan hasil Pemilu Serentak 2019 yaitu presidensialisme yang hendak dibangun hanya dapat dipenuhi sebagian, sebagian lainnya terjadi anomali, dapat disebut sebagai presidensialisme setengah hati. Hal

ini dikarenakan UUD NRI 1945 yang masih menganut sistem pemerintahan semi-presidensial dan dipadukan kondisi multi partai. Artinya, upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial melalui keserentakan pemilu tidak signifikan terjadi.

2. Model Keserentakan Pemilihan Umum yang Ideal Diterapkan di Indonesia

Penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal menjadi solusi nyata dari problematik Pemilu Serentak 2019 yang disebut sebagai pemilu borongan. Dipisahkannya pemilu serentak akan memberikan beberapa aspek, antara lain kemungkinan terjadinya efek ekor jas di tingkat daerah/lokal, terfokusnya wacana keisuan di nasional dan lokal, biaya penyelenggaraan yang lebih efektif dan efisien, meminimalisasi fenomena calon tunggal dan dinasti politik, serta menjamin hak warga negara memilih lebih cerdas dan rasional.

Penataan keserentakan melalui model nomor 4 atau nomor 5 diperlukan kecermatan, terutama dalam interval waktu penyelenggaraan. Model keserentakan nomor 5 sangat ideal untuk membentuk kaderisasi kepemimpinan berjenjang baik eksekutif maupun legislatif. Akan tetapi, penataan dengan model keserentakan nomor 5 akan terlalu kompleks dan utopis meskipun tetap dapat dijalankan. Sistem kepemiluan di Indonesia memerlukan rancang bangun jangka panjang agar dapat mencapai model nomor 5. Pilihan yang realistis dan rasional untuk jangka yang mendesak yaitu merubah model pemilu serentak lima kotak menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal dengan model nomor 4.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya, maka saran yang dapat diberikan dalam tulisan ini, sebagai berikut.

Pertama, kepada Pemerintah dan DPR agar segera melakukan kajian dan rancangan perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan secara cermat dan memperhatikan aspek tata kelola pemilu dan pemerintahan yang baik. Lebih jauh, Pemerintah dan DPR perlu mengamendemen untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial secara murni.

Kedua, kepada KPU, Bawaslu, dan DKPP agar aktif dalam memberikan kajian dan masukan kepada pembentuk undang-undang terkait aspek-aspek detail tata kelola pemilu agar aturan undang-undang mengenai pemilu, juga untuk mendesain rencana tata pemilu jangka panjang.

Ketiga, kepada masyarakat agar pengawal dan mengawasi pembentukan perubahan aturan mengenai pemilu supaya tetap memperhatikan kepentingan umum dan tercapainya partisipasi masyarakat secara baik. Masyarakat juga harus secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak mengarah ke praktik otoritarian.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Agustino, Leo, *Sisi Gelap Otonomi Daerah*, (Bandung, Widya Padjajaran, 2011).
- _____, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014).
- _____, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).
- Agustyati, Khoirunnisa, ed., *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2020).
- Arsil, Fitra, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017).
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007)
- Azhari, Abdul Kholiq dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019).
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kelimabelas (Jakarta: Gramedia, 2018).
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, dan Timothy J Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty System*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2018).
- Dewata, Mukti Fajar Nur dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Kelima (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2019).
- Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan Kedua (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Fuadi, Munir, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, (Depok, Rajawali Pers, 2018).
- Gaffar, Janedjri M, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

- _____, *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).
- _____, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).
- Ghafur, Jamaludin dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019).
- Ginsburg, Tom dan Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*, (USA: Edward Elgar Publishing, 2011).
- Hanafi, Ridho Imawan, ed., *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial*, (Jakarta: Pustaka Obor, 2020).
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).
- _____, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2017).
- _____, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematikanya*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017).
- _____, *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019).
- _____, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020).
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010).
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Haris, Syamsuddin, ed., *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).
- Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019).
- _____, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Cetakan Kelima (Depok: Rajawali Pers, 2021).

- Jurdi, Fajlurrahman, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kencana, 2018).
- Kherid, M. Nizar, *Evaluasi Sistem Pemilu di Indonesia 1955-2019: Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*, (Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2021).
- Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015).
- Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, terjemah Ibrahim R, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: Grafindo Persada, 1995).
- Mahfud, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Keempat (Depok: Rajawali Pers, 2017).
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kesepuluh (Depok: Rajawali Pers, 2020).
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan Kedua (Bandung: Nusa Media, 2014).
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994).
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan Kelima (Jakarta: Kencana, 2016).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keenambelas (Jakarta, Kencana, 2021).
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Keempatpuluh (Bandung, Rosda, 2021).
- Moenta, Pangerang, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Inteligensia Media, 2017).
- Prasetyo, Teguh, *Filsafat Pemilu*, (Bandung: Nusa Media, 2018).
- Prihatmoko, Joko J, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008).
- Reynolds, Andrew, et.al., *Electoral System Design*, (Sweden: International IDEA, 2008).
- Riwanto, Agus, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2016).

Romli, Lili, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007).

Strong, CF, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Terjemah, Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan Kesebelas (Bandung: Nusa Media, 2021).

Supriyanto, Didik, *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik*, (Jakarta: Perludem, 2021).

_____, *Imajinasi Hakim Konstitusi: Tafsir Pemilu Serentak*, (Jakarta: Perludem, 2020).

_____, Didik, *Menata Ulang Jadwal Pilkada: Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Perludem, 2013).

Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Grasindo, 2015).

Syafiie, Inu Kencana, *Sejarah Pemerintahan: Sejarah Agama dan Sejarah Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020).

Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Cetakan Kesepuluh*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).

Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018).

JURNAL, KARYA ILMIAH, LAPORAN, DAN SURAT KABAR

Amir, Mushaddiq, “Keserentakan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 23 No. 2, November 2020.

Arista, Meika, “Otsus Jilid II Papua dan Dominasi Pemerintah Pusat”, dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5688345/otsus-jilid-ii-papua-dan-dominasi-pemerintah-pusat>, akses 25 Juni 2022.

Asshiddiqie, Jimly, “Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 Nomor 4, 2006.

Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)*, Tesis Program Magister Ilmu

Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Chaidir, Osman Nur, “Jokowi dan Komunikasi: Sebuah Refleksi Kepemimpinan Periode Kedua Sang Presiden”, *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, Vol. 2 No. 11, November 2021.

Fauzani, Muhammad Addi, *Urgensi Penataan Ulang Konsep Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020.

Fauzani, Muhammad Addi, “UU Cipta Kerja dan Hak Otonomi Daerah”, dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>, akses 25 Juni 2022

Fitri, Aulia, “Polemik Penempatan TNI Aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah”, *Info Singkat*, Vol. XIV No. 11, 2022.

Fuadi, Afnan, “Suksesi Kepemimpinan Nasional Secara Selektif Berjenjang: Solusi Permasalahan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 6 Np. 1, Maret 2019.

Fuqoha, Arif Nugroho, dan Indrianti Azhar Firdausi, “Stabilitas Pemerintahan Pasca Pemilihan Umum di Indonesia antara Checks and Balances dan Demokrasi Transaksional”, *Jurnal Ilmu Hukum Ajudikasi*, Vol. 3 No.2, Desember 2019.

Effendi, Sofian, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, dalam <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Effendi---Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf> akses 15 Juni 2022.

Efriza, “Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 16 No. 1, Juni 2019.

Ekowati, Endah Yuli, “Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan dan Calon Tunggal dalam Pilkada”, *Jurnal Transformative*, Vol. 5 No. 1, Mei 2019.

Hanan, Djayadi, “Pemilu Serentak Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial” dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

_____, “Efek Ekor Jas Pemilu 2019”, <https://www.kompas.id/baca/bebas-akses/2022/01/27/efek-ekor-jas-pemilu-2019>, akses 26 Juni 2022.

- Hidayatullah, M. Syarif, "Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019)", *Jurist-Diction*, Vol. 3 No. 3, 2020.
- Huda, Ni'matul dan Despan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 26 Mei 2019.
- Indarja, "Perkembangan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.
- Jurdi, Syarifuddin, "Format Pemilu Serentak Pasca Putusan MK No. 55/2019: Kajian dan Analisis dengan Perspektif Sosiologi Politik", *Sosiologi Reflektif*, Vol. 15 No. 1.
- Mamonto, Kharis Syahrial Alif dan Joko Setiyono, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah", *Rechtldee*, Vol. 16 No. 2, Desember 2021.
- Maulana, Raybim, "Menakar Proporsionalitas antara Isu Lokal dan Isu Nasional dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", <https://setda.dompukab.go.id/menakar-proporsionalitas-antara-isu-lokal-dan-isu-nasional-dalam-sistem-pemilhan-umum-di-indonesia.html>, akses 26 Juni 2022.
- Nurhasim, Moch., "Paradoks Pemilu Serentak 2019: Memperkokoh Multipartai Ekstrem di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 16, No. 2, Desember 2019.
- Nurrochman, "Pertaruhan Politik Gerindra", <https://news.detik.com/kolom/d-4765284/pertaruhan-politik-gerindra>, akses pada 25 Juni 2022.
- Prayudi, "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal", *Politica*, Vol. 12 No. 1, Mei 2021.
- Radjab, Dasril, "Pergeseran Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah untuk Memperkuat Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Wajah Hukum*, Volume 2 Nomor 1, April 2018.
- Rahman, Rofi Aulia Iwan Satriawan, Marchethy Riwani Diaz, "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan dan Ancaman bagi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 1, Maret 2022.
- Rauta, Umbu, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 3, September 2014.

- Rishan, Idul, “Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 27, Mei 2020.
- Romli, Lili, “Pilkada Langsung, Calon Tunggal dan Masa Depan Demokrasi Lokal”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vo. 15 No. 2, Desember 2018.
- Siboy, Ahmad, “Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Keadilan Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang*, Vol. 19 No. 1, Februari 2020.
- Suryatwan, Aan, “Dinasti Politik Pada Kepemimpinan Presiden Jokowi Akibat Kontestasi Politik Lokal Gibran-Bobby”, *Journal Publicuho*, Vol. 3 No. 3, 2020.
- Susanto, Mei, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 9 Np.3, Desember 2016.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru”, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38 No. 2 Desember 2012.
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PUTUSAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 14/PUU-XI/2013, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 55/PUU-XVII/2019, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 16/PUU-XIX/2021, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

INTERNET

<https://kbbi.web.id/>

- Baleg Bersama Pemerintah Cabut RUU Pemilu dari Prolegnas Prioritas 2021, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32056/t/Baleg+Bersama+Pemerintah+Cabut+RUU+Pemilu+dari+Prolegnas+Prioritas+2021>, diakses pada 8 April 2022.
- Baleg Nilai Revisi UU Pemilu Sulit Masuk Prolegnas Prioritas 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2021/11/25/18515761/baleg-nilai-revisi-uu-pemilu-sulit-masuk-prolegnas-prioritas-2022>, diakses pada 8 April 2022.
- Komisi Pemilihan Umum, “Hasil Hitung Suara Pemilu Presiden & Wakil Presiden RI 2019”, <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/ppwp/hitung-suara/>, diakses pada 25 Juni 2022.
- Kompas.com, “Setahun Jokowi dan Pidatonya soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja”, https://nasional.tempo.co/read/624381/3-persetujuan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr?page_num=1, akses pada 25 Juni 2022.
- Kompas.com, “3 Ketum Koalisi Jokowi Bicara Perpanjangan Kekuasaan 3 Hari Berturut-turut, Suarakan Siapa?”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/26/11541431/3-ketum-koalisi-jokowi-bicara-perpanjangan-kekuasaan-3-hari-berturut-turut?page=all>, akses pada 9 Maret 2022.
- Kompas.com, “Muhaimin Klaim Banyak Pihak Setuju Pemilu 2024 Ditunda”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/27/14361531/muhaimin-klaim-banyak-pihak-setuju-pemilu-2024-ditunda?page=all>, akses pada 9 Maret 2022.
- Kompas.com, “Indonesia Jadi Presidensi G20, Ini Tantangan dan Keuntungannya”, <https://www.kompas.com/tren/read/2021/11/01/203000365/indonesia-jadi-presidensi-g20-ini-tantangan-dan-keuntungannya?page=all>, akses 25 Juni 2022.
- Kompas.com, “Jokowi soal Natuna: Tak Ada Tawar-Menawar Mengenai Kedaulatan Kita”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/06/14213021/jokowi-soal-natuna-tak-ada-tawar-menawar-mengenai-kedaulatan-kita?page=all>, akses 25 Juni 2022.
- Kompas.com, “Tanda-tanda Amendemen UUD 1945 dan Kekhawatiran soal Masa Jabatan Presiden”, <https://nasional.kompas.com/read/2021/08/30/12112841/tanda-tanda-amendemen-uud-1945-dan-kekhawatiran-soal-masa-jabatan-presiden?page=all>, akses 27 Juni 2022.

Kompas.com, “Ini Daftar 25 Daerah dengan Bakal Paslon Tunggal di Pilkada 2020”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/14/14274881/ini-daftar-25-daerah-dengan-bakal-paslon-tunggal-di-pilkada-2020?page=all>, akses 25 Juni 2022.

Penjabat Kepala Daerah Imbas Pilkada 2024 Disarankan dari Sipil, Ini Alasannya, <https://news.detik.com/berita/d-5758904/penjabat-kepala-daerah-imbaspilkada-2024-disarankan-dari-sipil-ini-alasannya>, diakses pada 8 April 2022.

Republika.id, “Pengangkatan Penjabat yang Tidak Terbuka Dikritik”, <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-penjabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, akses pada 5 Juli 2022.

Tirto.id, “Pemilu Daerah 1957: PKI Berjaya dan Gagalnya Pilkada Langsung”, <https://tirto.id/pemilu-daerah-1957-pki-berjaya-dan-gagalnya-pilkada-langsung-dm3H>, diakses pada 20 Mei 2022.

Tempo.co, “Perseteruan Heboh Presiden Jokowi versus DPR”, https://nasional.tempo.co/read/624381/3-perseteruan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr?page_num=1, akses pada 15 Juni 2022.

Wikipedia, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Boyolali”, https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Boyolali, akses 25 Juni 2022.

Kompas.com, “Cara Agar Jadi Pemilih yang Baik pada Pemilu Menurut Perludem”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/17/09180271/cara-agar-jadi-pemilih-yang-baik-pada-pemilu-menurut-perludem?page=all>, akses 26 Juni 2022.