

Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah

Umi Zakia Azzahro*, Enika Maya Oktavia*, Siti Zahra*, Irgi Ahmad Fahrizi*,
Abdul Basid Fuadi**

*Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta

** Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

e-mail: oktaviaenika@gmail.com

Naskah diterima: 13 Juni 2023

Naskah direvisi: 21 September 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

Abstract

The uniformity of the regional head election (Pilkada) model in Indonesia, which employs a direct election system, has given rise to various problems. These issues range from conflicts between supporters of candidate pairs, APBD deficits to fund regional elections, to vertical government disharmony. However, Article 18, paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which uses the phrase “democratically elected,” allows for various election methods other than direct elections. This is conceptualized as asymmetric regional elections. This paper aims to formulate alternatives for implementing regional elections asymmetrically, addressing problems in the following forms: (1) the relevance of asymmetric regional elections in realizing the effectiveness of regional government; (2) the concept of implementing asymmetric regional elections; and (3) indicators that can be used in the implementation of Asymmetric Regional Elections. The paper employs doctrinal legal research methods with both a statutory and conceptual approach. The main finding is that regional elections can be carried out asymmetrically, using indicators related to democratic maturity and the financial capacity of each region. As a result, regional elections can be conducted in three ways: direct elections, elections through the DPRD, and elections within the executive.

Keywords: *Asymmetric Regional Elections; democracy; local government*

Abstrak

Penyeragaman model pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia menggunakan sistem pemilihan secara langsung telah menimbulkan berbagai permasalahan. Mulai dari konflik antara pendukung pasangan calon, defisit APBD untuk mendanai pilkada, hingga disharmoni pemerintahan secara vertikal. Padahal konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menggunakan frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang bagi beragam metode pemilihan selain pemilihan langsung yang dikonseptualisasikan sebagai pilkada asimetris. Tulisan ini bertujuan merumuskan alternatif pelaksanaan pilkada secara asimetris dengan permasalahan berupa: (1) relevansi Pilkada Asimetris untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; (2) konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; (3) indikator yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Pilkada Asimetris. Tulisan menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Temuan utama adalah pelaksanaan pilkada dapat dilakukan secara asimetris, dengan menggunakan indikator berupa kematangan demokrasi dan kemampuan finansial masing-masing daerah. Akibatnya, pilkada dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu pemilihan langsung, pemilihan melalui DPRD, dan pemilihan dalam lingkup eksekutif.

Kata kunci: demokratis; pemerintahan daerah; Pilkada Asimetris

I. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung telah berlangsung di Indonesia sejak 2005 dan mengalami berbagai dinamika. Pilkada ini memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah meningkatkan partisipasi rakyat dan munculnya calon pemimpin baru. Namun, dampak negatifnya adalah meningkatnya beban anggaran negara, terjadinya konflik horizontal dan menurunnya harmonisasi hubungan antara kepala daerah kabupaten/kota (bupati/walikota) dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan hubungan dengan pemerintah pusat. Kepala daerah yang dipilih oleh rakyat secara psikologis akan bertanggung jawab kepada rakyat. Kepala daerah ini cenderung menggunakan isu-isu populis untuk melegitimasi setiap tindakannya, meskipun bertentangan dengan instruksi pemerintahan pusat.

Pilkada secara langsung merupakan bentuk aktualisasi hak-hak politik masyarakat dalam spirit otonomi daerah, yakni hak untuk dapat memilih dan dipilih secara langsung.¹ Pelaksanaan Pilkada ini adalah upaya meningkatkan demokrasi di daerah setelah reformasi menggantikan rezim orde baru. Dengan Pilkada, kepala daerah mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat. Harapannya, Pilkada langsung dapat melahirkan pemimpin daerah yang bertanggung jawab tinggi kepada masyarakat di daerah dan menciptakan pemerintahan daerah yang efektif. Sebagaimana dikutip Leo Agustino, O'Neill menyatakan bahwa '*all politics is local*', yang artinya demokrasi nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal sudah berakar dengan baik terlebih dahulu.²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung

dilaksanakan pertama kali pada 2005. Namun, evaluasi pelaksanaan Pilkada langsung melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang membawa konsekuensi perubahan mekanisme Pilkada langsung menjadi pemilihan oleh DPRD. Pada akhirnya, mekanisme ini tidak pernah dipraktikkan karena Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengembalikan cara pemilihan kepala daerah secara langsung. Perppu ini kemudian disahkan dengan 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, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pilkada secara serentak untuk pertama kalinya.

Salah satu masalah yang muncul dari praktik pemilihan kepala daerah secara langsung sejak 2005 adalah biaya yang tinggi. Menurut data Kementerian Dalam Negeri, biaya Pilkada terus meningkat dari tahun ke tahun, dari 7,65 triliun di 269 daerah pada 2015, menjadi 5,94 triliun di 101 daerah pada 2017, lalu melonjak menjadi 18,99 triliun di 171 pada 2018, dan terakhir mencapai 24,22 triliun di 270 daerah pada 2020.³ Pembiayaan Pilkada ini dibebankan kepada daerah melalui Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD),⁴ yang menyulitkan daerah-daerah dengan pendapatan rendah untuk membiayai Pilkada. Misalnya, Pilkada 2015 terdapat 27 daerah yang gagal membayar dana pengawasan pemilu, seperti Labuhan Batu Utara di Sumatera Utara (596 juta), Pesawaran di Lampung (300 juta), Balangan di Kalimantan Selatan (220 juta), Bolaang Mongondow Timur di Sulawesi Utara

¹ Abdul, Wakhid Ali. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi: Perspektif Peraturan Perundang-undangan." *JURNAL TAPIS*, 13, No. 2 (Desember 2017).

² Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 17.

³ Kemendagri RI, "Pendanaan Kegiatan Pilkada Serentak Tahun 2020," Kementerian Dalam Negeri RI, diakses 15 Februari, 2023, <https://polpum.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2020/02/PAPARAN-PILKADA-KEDUA.pdf>

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (8) Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

(500 juta).⁵ Bahkan, di Sumenep, Jawa Timur, KPU harus berhutang karena dana Pilkada dari daerah belum cair.⁶

Masalah lain yang timbul dari Pilkada secara langsung adalah konflik horizontal di daerah. Konflik ini bersumber dari mobilisasi politis atas nama etnis, agama, atau asal daerah dan bersumber dari perhitungan suara hasil Pilkada. *International Crisis Group* (ICG) mencatat bahwa terdapat sekitar 10% dari 244 Pilkada pada 2010 diwarnai aksi kekerasan, seperti Mojokerto di Jawa Timur, Tana Toraja di Sulawesi Selatan, dan Toli-toli di Sulawesi Tengah.⁷ Pada Pilkada 2013, bentrokan antarpemilihan calon Bupati Sumba Barat Daya mengakibatkan tiga orang meninggal dunia, 19 rumah penduduk terbakar, dan ratusan warga mengungsi ke Waitabula, Ibukota Kabupaten Sumba Barat Daya.⁸

Konflik sosial juga masih menjadi masalah dalam praktik Pilkada secara serentak sejak 2015. Beberapa contoh kerusuhan yang terjadi akibat Pilkada adalah pemungutan suara ulang di Muna, Sulawesi Tenggara pada 19 Juni 2016 yang dipicu oleh putusan Mahkamah Konstitusi yang menerima permohonan dari pasangan Baharudin-Lapili. Akibatnya, seorang anggota KPU, M. Andang Jaya terpaksa dievakuasi menggunakan minibus ke kantor KPU Kabupaten Muna.⁹ Selain itu, kerusuhan

juga terjadi pada Pilkada 2020. Pembakaran sejumlah kantor pemerintahan di Yalimo, Papua, pada 14 Oktober 2020. Kerusuhan ini disebabkan oleh ketidakpuasan massa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak gugatan pasangan calon bupati dan wakil bupati Yalimo, sehingga kantor KPU dan DPRD Kabupaten Yalimo, Papua termasuk yang dibakar oleh massa.¹⁰

Konflik akibat Pilkada tidak hanya dipicu oleh ketidakpuasan atas hasil Pilkada, tetapi juga oleh faktor ideologi dan keyakinan (agama). Faktor ini berkaitan dengan karakteristik pemilih yang cenderung pemilih primordial dan tradisional, daripada pemilih rasional yang jumlahnya masih sangat sedikit.¹¹ Menurut Najib, agama memiliki ambivalensi dalam peran politiknya. Di satu sisi, terdapat kelompok yang menganggap agama mempunyai peran terhadap terjadinya berbagai konflik dan kekerasan politik. Di sisi lain, ada kelompok yang menganggap agama sebagai credo humanis dan realitas tak tergugat sangat menentang terorisme, pembunuhan, serta kekerasan politik, sehingga semua itu bukan atas nama agama karena bertentangan dengan nilai-nilai humanis dan universal agama.¹² Meski demikian, secara faktual polarisasi berbasis agama dalam Pilkada juga dipengaruhi oleh residu kontestasi politik pada 2014 hingga 2019 sehingga berujung pada konflik sosial.¹³ Menguatnya populisme Islam didorong oleh keyakinan atas keberhasilan kaum Islamis di Pilkada DKI 2017.¹⁴

⁵ Tempo, "Dana Pengawasan Pilkada 2015 di 27 Daerah Masih Bermasalah," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/797776/dana-pengawasan-pilkada-2015-di-27-daerah-masih-bermasalah>.

⁶ Tempo, "Komisi Pemilihan Umum Sumenep Terbelit Utang," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/218910/komisi-pemilihan-umum-sumenep-terbelit-utang>.

⁷ International Crisis Group, "Indonesia: Mencegah Kekerasan dalam Pemilu Kepala Daerah," International Crisis Group, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.crisisgroup.org/id/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-preventing-violence-local-election>.

⁸ Investor, "Tiga Meninggal, Konflik Pilkada di Sumba Barat," Investor.id, diakses 15 Februari, 2023, <https://investor.id/archive/tiga-meninggal-konflik-pilkada-di-sumba-daya-barat>.

⁹ Tempo, "Pemungutan Suara Ulang Pilkada Kabupaten Muna Diwarnai Keributan," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/781206/pemungutan-suara-ulang-pilkada-kabupaten-muna-diwarnai-keributan>.

¹⁰ Detik, "Amuk Massa Bakar Gedung KPU-DPRD Yalimo Papua Buntut Putusan MK," detiknews, diakses 20 Februari, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-5625479/amuk-massa-bakar-gedung-kpu-dprd-yalimo-papua-buntut-putusan-mk>.

¹¹ Usman Jafar, "Pilkada dan Konflik Horizontal (Telaah Atas Pemilukada di Kota Makassar)" *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 7, No. 2 (Desember 2018): 340. <https://doi.org/10.24252/ad.v7i2.7246>

¹² Mohammad Najib, "Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada" *Unisia* 28, No. 58 (November 2005): 418. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol28.iss58.art7>

¹³ Kompas, "Ray Rangkuti: Luka akibat Politik Identitas Pilkada DKI 2017 Belum Sembuh," Kompas.com, diakses 20 Februari, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/14/08475971/ray-rangkuti-luka-akibat-politik-identitas-pilkada-dki-2017-belum-sembuh>

¹⁴ Syahrir Karim, "Polarisasi Politik Islam di Tengah Pandemi

Selain masalah pembiayaan dan konflik, Pilkada langsung ternyata tidak dapat menciptakan efektivitas pemerintahan daerah. Ketidakefektifan ini terjadi karena disharmoni antara kepala pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini dilatarbelakangi adanya fragmentasi partai politik dan kurangnya pemahaman kepala daerah tentang posisinya sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional. Pemilihan langsung ini menyebabkan peningkatan kepercayaan diri kepala daerah. Akibatnya, kepala daerah sebagai pimpinan daerah otonom merasa mandiri dan berhak mengatur urusannya sendiri tanpa mengindahkan perintah atau arahan dari pusat. Padahal, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah memiliki fungsi pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan tugas pembantuan terhadap urusan pemerintahan di daerah.

Secara historis, ketidakharmonisan hubungan daerah dan pusat dapat dilihat dari adanya penolakan sejumlah kepala daerah terhadap kebijakan kenaikan BBM dan pemberian BLT pada 2008, bahkan PDIP menginstruksikan kadernya untuk menolak BLT secara tegas.¹⁵ Contoh lainnya adalah pelanggaran Gubernur Kalimantan Timur, Isran Noor, terhadap keputusan presiden tentang penunjukan sekretaris daerah (Sekda), sehingga tidak mau melantik Sekda terpilih dan mengubahnya dengan nama yang sesuai keinginannya.¹⁶ Kemudian, pembangkangan mantan Gubernur DKI Jakarta, Anies

Baswedan, terhadap instruksi Presiden Joko Widodo tentang proyek Sodeban Ciliwung, sehingga proyek ini mangkrak selama 6 tahun karena tidak mau melanjutkannya.¹⁷ Kepala daerah seharusnya menyadari kedudukannya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah dan bagian dari subsistem pemerintahan, sehingga setiap kebijakannya harus selaras dengan kebijakan nasional dan menghormati pemerintah pusat.

Sebagai hasil evaluasi Pilkada langsung serta hubungan pusat dan daerah, Menteri Dalam Negeri memunculkan wacana Pilkada asimetris.¹⁸ Menurutnya, Pilkada asimetris ini dapat meminimalisasi dampak negatif yang muncul karena penyelenggaraan Pilkada langsung.¹⁹ Di sisi lain, Pilkada secara langsung membutuhkan biaya politik yang tidak sedikit, baik dari segi anggaran negara maupun dari calon kepala daerah, misalnya biaya saksi dan biaya kampanye.²⁰ Hal ini dapat menimbulkan praktik korupsi dan *money politic* pasca-Pilkada, sehingga diperlukan solusi untuk menekan keduanya. Pilkada Asimetris dapat menjadi solusi dengan memperhatikan indeks kematangan demokrasi tiap daerah dan aspek lainnya yang menjadi kekhususan suatu daerah.²¹

Penelitian ini melakukan perbandingan dengan penelitian sebelumnya, yang dilakukan oleh Nur Ika Fatmawati, Ahmad Gelora

Covid-19 dan Peta Politik 2024," *Prosiding Senaspolhi 1*, No. 1 (2021): 1. Lihat juga dalam AbdulGaffar Karim, *Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia: Catatan Bagi Agenda Riset, Politika: Jurnal Ilmu Politik* 10, No. 1 (2019): 216-225.

¹⁵ Hukumonline, "Kepala Daerah 'Mbalelo', Efek Otda atau Politis?," *Hukum Online*, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kepala-daerah-mbalelo-efek-otda-atau-politis--hol19538>.

¹⁶ Ngopibareng, "Siapa Gubernur Pembangkang Perintah Presiden, Ini Dia Orangnya," *ngopibareng.id*, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.ngopibareng.id/read/siapa-gubernur-pembangkang-perintah-presiden-ini-dia-orangnya-2912474>.

¹⁷ Seword, "Anies Pernah Membangkang Instruksi Presiden, Masihkah Layak Menjadi Gubernur?," *Seword.com*, diakses 15 Februari, 2023, <https://seword.com/politik/anies-pernah-membangkang-instruksi-presiden-masihkah-layak-menjadi-gubernur>.

¹⁸ Tempo.co. "Apa Itu Pilkada Asimetris yang Kembali Diwacanakan Mendagri Tito?," *Tempo.co*, 21 Juni 2020, diakses 18 Oktober, 2023 dari <https://nasional.tempo.co/read/1274285/mendagri-pertimbangkan-sistem-pilkada-asimetris-artinya>.

¹⁹ Merdeka, "Polemik Pilkada Asimetris Usulan Mendagri Tito Karnavian," *Merdeka.com*, diakses 23 Februari 2023, <https://www.merdeka.com/politik/polemik-pilkada-asimetris-usulan-mendagri-tito-karnavian.html>

²⁰ Antaranews, "Menimbang Pilkada Asimetris," *Antaranews.com*, diakses 23 Februari 2023, <https://www.antaranews.com/berita/1187587/menimbang-pilkada-asimetris>

²¹ Aziz, N. L. L. "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia." *Masyarakat Indonesia*, 42, No. 1 (2016): 51-64.

Mahardika dan Sun Fatayati, Ali Muhammad Johan, Natalian Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi Hidayat, dan Gunawan A. Tauda. Karya ilmiah Nur Ika Fatmawati berjudul "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia," yang diterbitkan pada 2018.²² Fokus penelitian ini berbeda karena lebih berorientasi pada evaluasi Pilkada langsung dan penawaran tiga model pemilihan kepala daerah asimetris, yaitu pemilihan langsung untuk daerah berkemampuan finansial dan demokrasi tinggi, pemilihan melalui DPRD untuk daerah di bawah rata-rata, dan pemilihan dari internal eksekutif bagi daerah administratif atau Ibu Kota Negara. Sementara itu, karya ilmiah Ahmad Gelora Marhadika dan Sun Fatayati berjudul "Penerapan Pilkada Asimetris sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," yang diterbitkan pada 2020 dan membahas pemilihan kepala daerah langsung, konflik pendukung pasangan calon, defisit anggaran daerah, dan ketidakharmonisan dalam pemerintahan vertikal,²³ sedangkan penelitian ini membahas alternatif pemilihan kepala daerah asimetris dengan mempertimbangkan indikator kematangan demokrasi dan kemampuan keuangan daerah.

Selanjutnya, karya ilmiah Ali Muhammad Johan berjudul, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris," yang diterbitkan pada tahun 2021 dan berfokus pada implementasi desentralisasi asimetris dalam pemilihan kepala daerah dan pentingnya mematuhi prinsip demokratis yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.²⁴ Kemudian, karya ilmiah Natalian Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi

Hidayat berjudul "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia," yang diterbitkan pada 2023.²⁵ Berfokus pada pola pengisian jabatan Kepala Daerah dalam konteks desentralisasi asimetris di Indonesia. Penelitian ini juga mengevaluasi praktik Pilkada langsung dan dampaknya dalam konteks demokratisasi, dengan perhatian khusus pada aspek hukum dan konstitusional terkait pengisian jabatan Kepala Daerah.

Terakhir, karya ilmiah Gunawan A. Tauda yang berjudul, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," yang diterbitkan pada 2018.²⁶ Gunawan membahas desain desentralisasi asimetris dalam sistem administrasi negara Indonesia dan menyoroti masalah Pilkada langsung serta implikasinya. Penelitian ini berbeda karena temuannya mempertimbangkan indikator kematangan demokrasi dan kemampuan finansial daerah sebagai panduan untuk Pilkada asimetris.

Bertolak dari latar belakang tersebut, pengkajian model Pilkada asimetris menjadi penting sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat Pilkada simetris. Pilkada asimetris memungkinkan variasi dalam pelaksanaan mekanisme Pilkada antar-daerah, dengan mempertimbangkan karakteristik unik setiap daerah, seperti aspek administrasi, budaya, dan faktor strategis lainnya. Hal ini relevan mengingat heterogenitas Indonesia yang berdampak signifikan pada tingkat kematangan demokrasi di daerah-daerahnya. Demokrasi dalam konteks Pilkada bukan hanya tentang prinsip politik semata, melainkan

²² Nur Ika Fatmawati, "Desentralisasi Asimetris, Alternatif bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia," *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, No. 4 (Desember 2018): 73-85.

²³ Ahmad Gelora Marhadika dan Sun Fatayati, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 50-67.

²⁴ Ali Muhammad Johan, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris." *Al-Qisith Law Review* 5, No. 1 (2021): 70-98.

²⁵ Natalia Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi Hidayat, "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia." *VARIA HUKUM* 5, No. 2 (Juli 2023): 171- 184. Lihat juga Daud, Annisa Nur Ftiriyani, dkk "Esensi Pemaknaan Kata 'Demokratis' dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945." *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS)* 1, No. 02 (2023).

²⁶ Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1 No.4 (November 2018): 413-435.

juga menjalankan seluruh proses, mulai dari persiapan, pelaksanaan, hingga pelantikan pejabat terpilih, tanpa hambatan atau konflik, baik secara horizontal maupun vertikal. Rumusan masalah penelitian mencakup tiga aspek kunci, yaitu apakah Pilkada asimetris dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah, bagaimana konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris, dan apa indikator pilihan model Pilkada Asimetris bagi setiap daerah. Tujuan penelitian ini, yaitu (1) untuk mengetahui apakah Pilkada Asimetris dapat mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; (2) untuk mengetahui bagaimana konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; (3) untuk mengetahui apa indikator yang akan digunakan untuk menentukan suatu daerah dilaksanakan Pilkada Asimetris.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tiga jenis pendekatan, yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang diteliti, yaitu UUDNRI Tahun 1945, 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 menjadi Undang-Undang beserta perubahannya (Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah), dan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) sebagai pisau analisis terhadap objek yang diteliti. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang bertujuan untuk mengimplementasikan doktrin-doktrin yang ada agar dapat diimplementasikan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, konsep yang digunakan sebagai dasar analisis terhadap objek yang diteliti adalah konsep Pilkada dan efektivitas pemerintahan daerah. Pendekatan

sejarah (*historical approach*) yang dianalisis adalah perkembangan model Pilkada dan perkembangan dasar hukumnya.

Teknik pengolahan data menggunakan analisis data kualitatif, yaitu memberikan deskripsi dengan kalimat yang berbasis temuan. Tulisan ini menggunakan tiga teknik analisis, yaitu deskriptif-analisis, *content analysis*, dan evaluatif. Teknik deskriptif-analisis menguraikan pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang telah diperoleh.²⁷ Teknik *content analysis*, yaitu pembahasan secara mendalam terhadap masalah pokok yang diteliti,²⁸ dengan cara memilah data dari beberapa bahan pustaka yang relevan dengan objek penelitian, yakni model Pilkada di Indonesia. Teknik evaluatif, yaitu melakukan penilaian atau evaluasi terhadap tepat atau tidaknya suatu pernyataan serta rumusan norma dalam bahan hukum primer maupun sekunder,²⁹ sehingga pokok evaluasi dalam penelitian ini berkaitan dengan penerapan model Pilkada.

III. Relevansi Pilkada Asimetris di Indonesia

Konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Penggunaan frasa “dipilih secara demokratis” mengandung konsekuensi bahwa konstitusi memberikan kewenangan kepada pembuat kebijakan untuk menentukan mekanisme penyelenggaraan pilkada (*open legal policy*) dalam kerangka mekanisme yang demokratis. Dengan demikian, secara teoritis ada kemungkinan terdapat lebih dari satu mekanisme Pilkada.

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang berdasarkan legitimasi pemerintahan berasal dari rakyat, pengawasan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan oleh rakyat, dan harus ditujukan untuk sebesar-besarnya

²⁷ *Ibid*, 183.

²⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017), 45.

²⁹ I Gusti Ketut Ariawan, “Metode Penelitian Hukum Normatif,” *Kertha Widya Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Desember 2013): 29.

kemakmuran rakyat. Dengan demikian, tujuan demokrasi adalah menciptakan sebuah pemerintahan yang mampu memerintah dan memenuhi kebutuhan rakyat untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Demokrasi sebagai teori tidak menetapkan mekanisme tertentu yang digunakan dalam membentuk pemerintahannya.

Catatan sejarah Pilkada di Indonesia menunjukkan bahwa adanya lima sistem Pilkada yang pernah diterapkan, yaitu:³⁰

1. Penunjukan atau pengangkatan oleh pusat. Sistem ini digunakan pada masa pemerintahan kolonial Belanda,³¹ masa pendudukan Jepang,³² dan masa awal kemerdekaan ketika berlakunya sistem parlementer.
2. Sistem penunjukan dikarenakan alasan “situasi yang memaksa” yang diterapkan pada masa demokrasi terpimpin.³³
3. Sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD dengan calon yang terpilih akan ditentukan oleh Presiden.³⁴
4. Sistem pemilihan perwakilan murni oleh DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.³⁵
5. Sistem pemilihan langsung di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang telah dipraktikkan sejak 2005.

Saat ini, pilihan kebijakan hukum yang diterapkan adalah melaksanakan Pilkada secara langsung. Kebijakan Pilkada secara langsung ini secara umum dianggap lebih demokratis, karena Pilkada merupakan salah satu prosesi pengembangan demokrasi, lahan *training*

ground, dan persiapan karir politik lanjutan.³⁶ Pilkada langsung ini lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat dan menjaga stabilitas pemerintah agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.³⁷ Namun, pilihan kebijakan ini juga dianggap memberikan dampak negatif yang cukup besar. Hal ini terbukti dengan tingginya ongkos politik Pilkada, banyaknya gugatan Pilkada ke MK, krisis multidimensional dan konflik politik-sosial secara horizontal dan vertikal di daerah, serta banyaknya jumlah kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah.³⁸ Selain itu, diperparah dengan permasalahan lain yang muncul terkait tingginya angka golput. Menanggapi permasalahan golput secara spesifik, Joko J. Prihatmoko menyatakan bahwa: Perilaku memilih (*voting behaviour*) pada Pemilu lebih ditentukan preferensi individu daripada kelompok. Karena itu *rational choice theory* lebih relevan dipakai sebagai pisau analisis dibandingkan teori-teori konservatif, seperti mazhab sosiologis dan psikologis. Dalam perspektif *rational choice theory*, perilaku memilih merupakan reaksi, bukan aksi. Pilihan seseorang berdasarkan kalkulasi untung rugi. Dalam konteks ini, golput atau tindakan tidak memilih (*non-voting behaviour*) merupakan reaksi terhadap situasi atau hal-hal tertentu yang dinilai merugikan. Dari berbagai penyebab hal ini, kurangnya kepercayaan dan tiada harapan jelas menunjukkan adanya *less democracy*.³⁹

Salah satu hal yang perlu dievaluasi dalam demokrasi yang sudah berjalan selama ini adalah mekanisme yang digunakan untuk mengambil keputusan. Menurut Schumpeter, demokrasi adalah sistem dengan metode penataan kelembagaan untuk menghasilkan keputusan politik, dimana individu

³⁰ Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005): 33.

³¹ *Decentralisatie Wet Van Nederland Indies 1903*.

³² Osamu Seirei Nomor 27 Tahun 1942 (Undang-Undang) tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah.

³³ Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, LN 1974/No. 38, TLN No. 3037.

³⁵ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, LN 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LN. 1999/No. 60, TLN No. 3839.

³⁶ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dalam Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008): 172-173 dan 184.

³⁷ Alw, L. T. (2012). “Mencari Alternatif Sistem Pemilu yang Efektif, Efisien dan Demokratis”. *Masalah-Masalah Hukum*, 41(2): 228.

³⁸ Hayati, Mulida dan Noor, Rico Septian. “Korelasi Pilkada Langsung dan Korupsi di Indonesia.” *Morality: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (Desember 2020): 102-116.

³⁹ *Ibid*, 213-214.

memperoleh kekuasaan dengan mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk mendapatkan suara rakyat.⁴⁰ Robert A. Dahl mengembangkan gagasan Schumpeter tentang demokrasi prosedural dengan mengusung konsep demokrasi ideal yang disebutnya sistem demokrasi (*polyarchy*) yang meliputi lima unsur, salah satunya persamaan hak pilih dan partisipasi efektif bagi semua warga.⁴¹ Dahl juga menjelaskan demokrasi yang memiliki dilema fundamental tertentu yaitu: hak versus utilitas, masyarakat yang lebih inklusif versus masyarakat yang lebih eksklusif, persamaan antar individu versus persamaan antar organisasi, persamaan versus perbedaan, sentralisasi versus desentralisasi, konsentrasi versus disparitas kekuasaan dan sumber-sumber politik.⁴²

Habermas memiliki pandangan yang berbeda dengan Schumpeter dan Dahl tentang demokrasi. Habermas menawarkan demokrasi substantif, yang tidak hanya melihat demokrasi dari sisi prosedural, tetapi juga dari sisi substansi. Habermas mengajukan konsep demokrasi substansi yang dikenal dengan demokrasi deliberatif, yang menekankan pentingnya pengambilan keputusan politik.⁴³ Pada dasarnya, sebagian ahli berpendapat bahwa demokrasi dalam negara modern tidak dapat lagi bersifat langsung, tetapi harus mewakili kepentingan rakyat melalui perwakilan sehingga disebut sebagai demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁴⁴

Indonesia menganut prinsip negara kesatuan, sehingga tugas pemerintahan tetap berada pada pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan,

sehingga menyebabkan adanya timbal balik antara pemerintah pusat dan daerah.⁴⁵ Hubungan pemerintahan ini dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Meskipun telah dilakukan amandemen UUD 1945, sebagai tambahan penjelasan historis, relasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat dirujuk pula pada Penjelasan UUD 1945 naskah asli sebagai berikut:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *“eenheidstaat”*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *“staat”* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi, semuanya akan diatur melalui undang-undang. Di daerah-daerah ini akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Hal tersebut jelas menegaskan adanya hubungan serta posisi hubungan dalam sistem negara kesatuan.”⁴⁶

Ketentuan konstitusional mengamanatkan adanya perwakilan daerah. Ini menunjukkan arti penting dari badan perwakilan sebagai atribut demokrasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan daerah merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintah harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*).⁴⁷ Mengingat pentingnya peran lembaga perwakilan dalam demokrasi, seharusnya sistem pelaksanaan Pilkada melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD dianggap sama demokratisnya dengan pemilihan langsung.

Berdasarkan uraian tersebut, setidaknya terdapat beberapa konsep Pilkada yang dapat dilakukan sebagai wujud implementasi frasa “dipilih secara demokratis.” Salah satu permasalahan dalam Pilkada adalah adanya kecenderungan untuk memaksakan satu model yang sama sebagai penerapan mekanisme

⁴⁰ *Ibid.*, 14.

⁴¹ Aufia Widodo. “Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Ideal Menurut UUD 1945.” *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 2, No. 1 (2022): 20-33.

⁴² Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: antara Otonomi dan Kontrol*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), 148-165.

⁴³ Fransisco Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), 130.

⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 109.

⁴⁵ *Ibid.*, 92-93.

⁴⁶ B.N. Marbun, *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Edisi Revisi, (Jakarta: Erlangga, 1994), 6.

⁴⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet ke-2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 65.

demokrasi untuk semua daerah. Padahal, mengacu pada fakta yang diungkapkan latar belakang penelitian ini diperoleh suatu pemahaman bahwa ketiga permasalahan tersebut bukanlah problematika yang seragam dan bersifat tetap di seluruh daerah. Namun, permasalahan yang bersifat khas dan dinamis pada masing-masing daerah. Jika mengabaikan keragaman daerah dan menggantikan Pilkada langsung dengan beralih kepada Pilkada secara perwakilan justru akan menciptakan masalah baru.

Untuk menjawab permasalahan pelaksanaan Pilkada, pilihan yang paling relevan adalah menetapkan mekanisme yang berbeda antar-daerah yang dikenal sebagai Pilkada asimetris. Sebenarnya, pelaksanaan Pilkada secara berbeda saat ini telah diberlakukan di beberapa daerah. Penerapan ini masih terbatas di beberapa daerah khusus dan istimewa, seperti Aceh, DKI Jakarta, D.I. Yogyakarta, dan Papua. Tulisan ini mendorong agar Pilkada asimetris dijadikan sebagai kebijakan umum yang memberikan fleksibilitas bagi masing-masing daerah untuk menentukan mekanisme Pilkada yang berbeda dan paling sesuai bagi daerahnya berdasarkan indikator-indikator yang akan ditetapkan.

Tulisan ini merumuskan tiga model pelaksanaan Pilkada yang demokratis. *Pertama*, Pilkada secara langsung, dimana rakyat memilih secara langsung calon kepala daerah yang akan memimpin dan menjalankan pemerintahan daerah. *Kedua*, Pilkada oleh dewan perwakilan, dimana rakyat tidak secara langsung memilih calon kepala daerahnya, tetapi memilih wakil-wakilnya dan wakil-wakilnya di DPRD tersebut yang akan memilih calon kepala daerah untuk memimpin pemerintahan daerah. *Ketiga*, penunjukan, cara ini tentunya juga harus dimaknai sebagai cara yang demokratis, karena dalam model penunjukan ini kepala daerah akan ditunjuk oleh pemerintah di atasnya dipilih oleh rakyat untuk memperoleh kewenangannya. Namun, penunjukan ini dilakukan terbatas untuk daerah administratif atau Otorita Ibu Kota Negara.

IV. Ragam Model Pemilihan Kepala Daerah Asimetris

Setiap daerah memiliki kondisi yang beragam, baik secara ekonomi maupun sosio kultural masyarakat. Kondisi ekonomi daerah dapat memengaruhi pelaksanaan Pilkada. Setiap daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berbeda dan dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah, baik dari segi pajak maupun non pajak. Selain itu, tidak semua daerah memiliki sumber daya yang dapat menghasilkan pendapatan dan menunjang perekonomian daerah. Ini menunjukkan keberagaman kemampuan ekonomi daerah, sehingga tidak semua daerah memiliki anggaran yang cukup untuk menyelenggarakan Pilkada langsung dengan biaya yang tinggi. Beberapa daerah bahkan harus berhutang untuk membiayai penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Hal ini menunjukkan bahwa Pilkada langsung tidak selalu sesuai dengan kemampuan ekonomi daerah, sehingga tidak semua daerah dapat menyelenggarakan Pilkada secara langsung.

Faktor lain yang berpengaruh dalam Pilkada adalah keberagaman sosio-kultural masyarakat. Setiap daerah memiliki kondisi sosio-kultural masyarakat yang berbeda-beda, sehingga tidak semua masyarakat daerah memiliki tingkat kematangan demokrasi yang baik. Banyak daerah yang masyarakatnya masih memiliki tingkat kematangan demokrasi yang rendah sehingga dapat menimbulkan potensi konflik yang tinggi. Pada masyarakat yang memiliki tingkat kematangan demokrasi masih rendah mempunyai kultur masyarakat yang cenderung intoleran dan susah menerima kekalahan. Hal ini dapat menimbulkan potensi konflik dan polarisasi dalam pelaksanaan Pilkada langsung.

Karena terdapat keberagaman kondisi ekonomi dan sosio-kultural masyarakat di daerah, diperlukan adanya perbedaan model pelaksanaan Pilkada pada tiap-tiap daerah. Model Pilkada yang akan diterapkan ini harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi dan sosio-kultural masyarakat di daerah tersebut. Hal ini sejalan dengan pembahasan frasa “dipilih

secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang mengindikasikan bahwa konsep Pilkada tidak hanya sebatas dipilih secara langsung. Berdasarkan relevansi pilkada asimetris tersebut, penelitian ini merumuskan 3 (tiga) model Pilkada yang dapat dilaksanakan di Indonesia.

1. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pilkada secara langsung dianggap sebagai perubahan progresif yang signifikan dalam mekanisme Pilkada sejak ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004. Pilkada menjadi wadah demokrasi bagi rakyat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pemerintahan melalui partisipasi penentuan kepala daerah. Pilkada langsung juga tidak terlepas dari kesuksesan penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilaksanakan secara langsung pada 2004.⁴⁸ Jika diukur dari tingkat elektorasinya, Pilkada secara langsung dianggap lebih demokratis, karena prosedur demokrasi memungkinkan kedaulatan tiap-tiap individu dapat menentukan keterpilihan kepala daerah dengan suaranya (*one man one vote*).

Pelaksanaan pilkada secara langsung telah menunjukkan kisah sukses (*success story*), tetapi masih terdapat berbagai aspek problematis dalam pelaksanaannya. Secara teknis, permasalahan tersebut meliputi pendaftaran pemilih, pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan dan pengesahan pasangan calon terpilih. Pada praktiknya, permasalahan-permasalahan ini masih dapat diselesaikan melalui upaya-upaya teknis di lapangan. Selain itu, masalah substansial yang mengiringi pilkada juga terjadi setidaknya dalam dua hal, yaitu dampak liberalisasi politik yang menghadirkan kandidat kuat modal serta menguatnya dominasi eksekutif karena dipilih langsung.⁴⁹

⁴⁸ Teten Jamaludin, “Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika,” *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, No. 1 (Mei 2019): 19. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>

⁴⁹ Muhadam Labolo, “Menimbang Kembali Alternatif

Pilkada secara langsung harus tetap menjadi pilihan model utama, karena memiliki tingkat elektorasi yang tinggi. Selain itu, permasalahan seputar pelaksanaan Pilkada harus dianggap sebagai problem implementatif yang harus terus diperbaiki, tanpa mengorbankan hak-hak politik masyarakat. Oleh karena itu, usulan Pilkada asimetris dalam penelitian ini juga dimaksudkan sebagai mekanisme transisional yang mengarah pada pelaksanaan pemilihan secara langsung.

Sejalan dengan pendapat Jurgen Habermas, pemimpin harus memenuhi kriteria kuantitas partisipasi dan kualitas wacana.⁵⁰ Penguatan demokrasi dalam pilkada langsung dilakukan untuk mencapai idealitas kepala daerah yang terpilih, yaitu kepala daerah yang tidak hanya didukung oleh mayoritas pemilih, tetapi juga memiliki visi misi yang jelas. Sederhananya, kepala daerah tidak hanya didukung oleh mayoritas masyarakat yang terdaftar di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS), tetapi juga memiliki visi, misi, program, dan keterampilan untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Jumlah pemilih dalam taraf partisipasinya pada Pilkada langsung memang penting, karena semakin banyak pemilih tentunya semakin tinggi legitimasinya.

2. Pemilihan Kepala Daerah secara Perwakilan (Melalui DPRD)

Dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Pilkada melalui DPRD tetap bersifat demokratis. Hal ini mengingat DPRD adalah wakil rakyat. Pilkada oleh DPRD pernah diterapkan dalam waktu yang lama di Indonesia secara praktis. Selain itu, konstitusi tidak menentukan model tunggal dalam Pilkada, sehingga Pilkada melalui DPRD tetap mempunyai derajat konstitusional sebagai pemilihan yang demokratis.

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, No. 2, (2016): 8.

⁵⁰ *Ibid.*, 11.

Pelaksanaan Pilkada melalui DPRD harus mempertimbangkan berbagai aspek dalam penerapannya, khususnya mengenai daerah-daerah yang ditentukan akan melaksanakan Pilkada melalui DPRD. Dalam kerangka teori susunan pemerintahan, kota dan kabupaten memegang fungsi desentralisasi dalam aspek otonomi daerah, sedangkan provinsi lebih pada fungsi dekonsentrasi.⁵¹ Dalam konteks ini, penelitian ini mengkonsepsikan pemilihan gubernur sebagai kepala pemerintah provinsi dilakukan melalui DPRD, karena posisinya sebagai wakil pemerintah “unit antara”.

Menegaskan kembali posisi provinsi sebagai pemerintahan penghubung (*intermediate government*) bukan berarti mengembalikan sentralisasi kekuasaan. Hal ini justru menunjukkan bahwa pemerintahan merupakan sebuah sistem yang saling terhubung antar-tingkat pemerintahan, sekalipun dalam negara federal.⁵² Provinsi sebagai unit antara di Indonesia memiliki karakter terintegrasi antara wilayah administratif dan daerah otonomnya. Dengan demikian, provinsi secara natural tidak memiliki wilayah dan penduduk sendiri, tetapi keberadaan provinsi terkait dengan peran dan fungsinya yang demikian. Ini menjadi dasar usulan pemilihan gubernur dilakukan melalui DPRD.

Sementara itu, penerapan pilkada melalui DPRD di tingkat kabupaten/kota dilakukan sebagai kebijakan transisional. Pemilihan secara perwakilan hanya diterapkan pada daerah yang secara finansial belum mampu dan daerah yang tingkat kematangan demokrasi belum memadai. Metode pemilihan ini diharapkan dapat mengurangi mahalannya biaya demokrasi.

Dalam penunjukan oleh DPRD, kemungkinan *draw* tidak akan terjadi dan biayanya sangat rendah. Untuk Pilkada oleh DPRD, penyerapan biaya hanya dikeluarkan dalam konteks panitia pelaksana, honorarium anggota DPRD, dan pengamanan yang bersifat terbatas. Sebaliknya, Pilkada langsung membutuhkan biaya yang tidak terbatas dari aspek manajemen KPUD hingga operasionalisasi lapangan pada tingkat TPS. Ketidakterbatasan ini berkaitan dengan peluang dilakukannya pilkada ulang sekiranya terjadi perselisihan.⁵³

3. Pemilihan dalam Lingkungan Internal Eksekutif

Pemilihan melalui cara ini juga harus dimaknai sebagai “*dipilih secara demokratis demokratis*” sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Hal ini karena kepala daerah akan dipilih oleh pemerintah eksekutif di atasnya yang juga dipilih langsung oleh rakyat untuk memperoleh kewenangannya. Dengan demikian, pemerintah eksekutif juga berperan sebagai wakil dari rakyat dalam memilih kepala daerah.

Pemilihan melalui penunjukan ini dilakukan secara terbatas pada daerah administratif dan ibu kota negara, karena memiliki derajat elektorasi terendah. Saat ini, daerah administratif hanya terdapat di DKI Jakarta, di mana walikota/bupati merupakan jabatan PNS yang diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta.⁵⁴ Selain itu, Kepala Otorita Ibu Kota negara sebagai kepala pemerintahan daerah ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.⁵⁵

V. Indikator Pelaksanaan Pilkada Asimetris

Setelah menguraikan relevansi dan model-model pelaksanaan pilkada secara heterogen

⁵¹ Lihat ketentuan Pasal I angka 8, Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengaturan tentang otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menunjukkan adanya penempatan kabupaten dan kota sebagai titik berat otonomi daerah “Unit Dasar”, sedangkan provinsi sebagai “Unit Antar”. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah*, 4.

⁵² Junaidi, “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi,” *Jurnal Konstitusi BKK Fakultas Hukum Universitas Riau 1*, No. 01 (2012): 3.

⁵³ Muhadam Labolo, “Menimbang Kembali,” 11

⁵⁴ Lihat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, LN 2006/No. 93, TLN No. 4744.

⁵⁵ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, LN 2022/No. 41, TLN No. 6766.

(asimetris), pembahasan selanjutnya akan merumuskan indikator yang dapat digunakan untuk menentukan model pilkada yang akan diterapkan di masing-masing daerah. Penelitian ini mengusulkan dua indikator yang dapat dijadikan sebagai acuan untuk dalam menentukan penerapan model pilkada asimetris, yaitu tingkat kematangan demokrasi daerah serta kemampuan finansial dan pertumbuhan ekonomi.

1. Tingkat Kematangan Demokrasi Daerah

Tidak dapat dipungkiri bahwa indeks kematangan demokrasi suatu daerah seringkali menjadi faktor utama dalam menyukseskan pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia.⁵⁶ Hal ini disebabkan kematangan demokrasi berpengaruh pada proses demokrasi yang bermartabat dan tanpa konflik, serta hasil Pilkada tersebut. Kematangan demokrasi menjadi indikator yang penting, sebab masyarakat yang demokratis akan menentukan pemimpin pemerintahan daerahnya dengan mekanisme partisipasi seluas-luasnya. Kualitas kematangan demokrasi suatu daerah akan menentukan pemerintah daerah terpilih bukanlah sekadar figur yang disukai, melainkan mampu memerintah daerahnya menuju tujuan demokrasi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, kematangan demokrasi yang rendah menjadi faktor penyebab konflik saat proses Pilkada langsung. Oleh karena itu, indeks kematangan demokrasi dapat dijadikan sebagai indikator yang menentukan suatu daerah mampu dan siap dalam melaksanakan Pilkada secara langsung.

Indonesia memiliki tingkat pro-demokrasi yang relatif tinggi, namun indikator masyarakat belum mencapai tahap konsolidasi demokrasi. Sindrom intoleransi demokrasi yang muncul pada akhir 2013 menyebabkan masyarakat memiliki pandangan bias terhadap sistem demokrasi.⁵⁷ Oleh karena itu, gagasan Pilkada

secara asimetris menjadi penting untuk diterapkan sesuai dengan tingkat kematangan demokrasi yang berbeda-beda di masing-masing daerah. Untuk mengukur kematangan demokrasi, penelitian ini mengusulkan dua komponen yang perlu diperhatikan, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan tingkat Budaya Politik.

Pembangunan manusia merupakan unsur terpenting dari konsolidasi demokrasi di Indonesia. Tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berpengaruh besar terhadap tata kelola penguatan demokrasi substantif di Indonesia. Tingkat kematangan masyarakat dalam berdemokrasi sangat dipengaruhi oleh IPM dan modernisasi (kesejahteraan).⁵⁸ Kedua indikator tersebut berkontribusi pada tingkat konflik saat proses Pilkada langsung. Semakin modern suatu masyarakat memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang semakin tinggi pula, sehingga cenderung mempunyai tingkat konflik di masyarakat yang rendah saat Pilkada langsung. Selain itu, IPM juga dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan dalam pembangunan wilayah/daerah. Daerah yang memiliki IPM tinggi merupakan hasil dari pembangunan pemerintahan daerah yang berhasil menyejahterakan masyarakat dengan penurunan tingkat kemiskinan, pendidikan, harapan hidup, dan kemampuan ekonomi yang terus bertumbuh.

2. Kemampuan Finansial dan Pertumbuhan Ekonomi

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan, dari 503 pemerintah daerah hanya ada 60 atau 11,93 persen pemerintah daerah yang mandiri fiskal, sehingga sebanyak 443 atau 88,07 persen kabupaten dan kota tak mandiri fiskal.⁵⁹

Filipina pada Periode 2016-2020," *Jurnal Penelitian Politik* 18, No. 2 (Desember 2021): 130. <https://doi.org/10.14203/jpp.v18i2.1007>

⁵⁶ Septi Satriani, "Hubungan Negara-Warga dan Demokrasi Lokal: Studi Konflik Tambang di Bima," *Jurnal Penelitian Politik* 12, No. 2, (Desember 2015): 33-49.

⁵⁷ Damar Kristal, "Perbandingan (De)Konsolidasi Demokrasi: Studi Penurunan Kualitas Demokrasi di Indonesia dan

⁵⁸ Mohammad Zulfan Tadjoeidin, "Electoral Conflict and The Maturity of Local Democracy in Indonesia: Testing the Modernisation Hypothesis," *Journal of The Asia Pacific Economy* 17, No. 3, (Agustus 2012): 3. <https://doi.org/10.1080/13547860.2012.694705>

⁵⁹ BPK RI, "Sebagian Pemda Masuk Kategori Belum Mandiri," BPK RI, diakses 02 Maret, 2023, <https://www.bpk.go.id/>

Hal ini disebabkan kabupaten/kota tersebut masih memiliki pendapatan asli daerah (PAD) kurang dari 20 persen dari total pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Daerah-daerah ini masih sangat bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat sehingga sulit untuk menyokong daerahnya sendiri.⁶⁰ Selain itu, sejak 2013, sebanyak 468 atau 93,04 persen pemerintah daerah tidak mengalami perubahan status atau kategori kemandirian fiskalnya, yang menunjukkan lambatnya pertumbuhan ekonomi daerah.⁶¹ Daerah dengan kualifikasi dan kondisi seperti ini perlu mempertimbangkan kembali sistem Pilkada yang diterapkan di daerahnya.

Suatu daerah yang mengadakan pesta demokrasi harus mampu menyokong daerahnya sendiri secara finansial. Daerah yang tidak mandiri secara finansial akan mengalami defisit anggaran untuk pilkada dan harus berhutang pada APBN. Pasca-Pilkada langsung tidak hanya meninggalkan konflik antar-pendukung pasangan calon dan gugatan ke MK, serta hutang piutang pemda dari satu rezim ke rezim berikutnya. Hal ini akan meningkatkan beban APBD karena ongkos demokrasi yang tinggi.⁶²

Jika sistem pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai indikator Pilkada asimetris, daerah dengan pertumbuhan ekonomi rendah sebaiknya tidak melakukan Pilkada secara langsung, tetapi Pilkada melalui penunjukan dari pemerintah pusat. Pemilihan secara langsung akan menyebabkan anggaran Pilkada membebani APBD. Hal ini mengingatkan penyelenggara Pilkada di daerah tidak dapat menggunakan ketentuan *multiyears* untuk

menganggarkan biaya pilkada secara bertahap. Selain itu, Pilkada secara langsung tidak tepat dilakukan di daerah yang pertumbuhan ekonominya lambat, karena memerlukan stabilitas dan hubungan yang baik dengan pemerintah pusat yang sangat dibutuhkan oleh daerah dengan pertumbuhan ekonomi lambat. Ini menunjukkan terdapat hubungan kausalitas yang berjalan dari pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah, dan stabilitas pemerintahan.⁶³

Secara teoritis, hubungan terbalik dari kinerja ekonomi dengan ketidakstabilan politik juga dapat terjadi.⁶⁴ Kinerja ekonomi yang buruk dari suatu daerah dapat menjadi penentu substansial dalam ketegangan sosial dan ketidakstabilan politik, yang dapat mengancam keberlangsungan suatu pemerintahan. Oleh karena itu, penting untuk menentukan klasifikasi tingkat kematangan finansial daerah sebagai dasar untuk menetapkan sistem pilkada yang sesuai dengan daerah tersebut.

Untuk mengukur kemampuan finansial dan pertumbuhan ekonomi daerah, penelitian ini menggunakan indikator tingkat pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Konstan (ADHK). PDRB konstan digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi secara riil dari tahun ke tahun atau pertumbuhan ekonomi yang tidak dipengaruhi oleh faktor harga. PDRB juga dapat digunakan untuk mengetahui perubahan harga dengan menghitung deflator PDRB (perubahan indeks implisit). Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan berada di atas atau di bawah rata-rata nasional akan diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok. Kelompok ini akan menentukan apakah kemampuan daerah tersebut mampu atau tidak menyelenggarakan Pilkada. Pengelompokan ini bertujuan untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan. Selain itu, bertujuan juga agar pesta demokrasi tersebut

news/bpk-sebagian-pemda-masuk-kategori-belum-mandiri.

⁶⁰ Ahmad Gelora Mahardika, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 52.

⁶¹ BPK RI, "Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020 dan Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintahan Daerah Tahun 2020," BPK RI, diakses 02 Maret, 2023, https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp_2020_1624341245.pdf

⁶² Lihat Muhadam Labolo, "Menimbang Kembali," 9.

⁶³ Selçuk Çağrı Esener dan Evren İpek, "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries," *Sosyoekonomi Journal* 26, No. 36 (April 2018): 17. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2018.02.01>

⁶⁴ *Ibid.*, 18.

bukan sekadar selebrasi yang membebani keuangan daerah. Oleh karena itu, klasifikasi daerah berdasarkan PDRB ADHK digunakan model dan indikator pelaksanaan Pilkada asimetris dalam Tabel 1.

Tabel 1.
Model dan Indikator Pelaksanaan Pilkada Asimetris

No	Model Pelaksanaan	Daerah yang Melaksanakan	Indikator
1	Pilkada melalui penunjukan	Daerah administrasi di Provinsi DKI Jakarta Otorita Ibu Kota Negara	
2	Pilkada oleh DPRD	Kabupaten/Kota Provinsi	1. Daerah PDRB ADHK selalu di bawah nasional selama 5 tahun berturut-turut 2. Daerah dengan PDRB ADHK terkadang di bawah terkadang di atas pertumbuhan ekonomi nasional dan tingkat kematangan demokrasi belum memadai Seluruh provinsi, kecuali otonomi khusus.
3	Pilkada secara Langsung	Kabupaten/Kota	1. Daerah PDRB ADHK selalu di atas nasional selama 5 tahun berturut-turut 2. Daerah dengan PDRB ADHK terkadang di bawah terkadang di atas pertumbuhan ekonomi nasional dan tingkat kematangan demokrasi sudah memadai

Sumber: disusun dengan data yang telah diolah, 2023

selama 5 tahun. Untuk itu, rumusan klasifikasi daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yakni:

- a. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PDRB ADHK selalu di bawah rata-rata nasional selama 5 tahun berturut-turut melaksanakan Pilkada melalui DPRD;
- b. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PDRB ADHK bervariasi, yang terkadang di bawah atau di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional dapat dipertimbangkan untuk melaksanakan Pilkada langsung jika memiliki kematangan demokrasi yang memadai; dan
- c. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dengan PDRB ADHK selalu di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional secara konsisten melaksanakan pilkada langsung.

Penilaian kesiapan daerah untuk melaksanakan Pilkada asimetris dilakukan per lima tahun, mengingat Pilkada diselenggarakan 5 tahun sekali. Hal ini bertujuan agar daerah yang mengalami pertumbuhan dapat berubah klasifikasinya sesuai dengan kondisi terbaru. Keseluruhan pembahasan tersebut melahirkan

VI. Penutup

A. Simpulan

Konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengandung frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang bagi setiap daerah untuk melaksanakan Pilkada yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Model pelaksanaan Pilkada yang berbeda-beda ini kemudian disebut sebagai Pilkada asimetris. Pilkada asimetris ini relevan untuk menjawab permasalahan yang timbul dari Pilkada langsung yang ada sekarang. Pilkada asimetris akan diterapkan pada daerah-daerah yang memiliki keterbatasan finansial, tingkat kematangan demokrasi masyarakatnya masih rendah, dan provinsi sebagai unit antara.

Penelitian ini mengusulkan tiga model Pilkada asimetris di Indonesia. *Pertama*, pemilihan secara langsung bagi daerah unit dasar yang mampu secara finansial dan mumpuni dari aspek kematangan demokrasi. *Kedua*, pemilihan melalui DPRD untuk daerah yang kematangan demokrasi dan kemampuan finansial di bawah rata-rata, serta daerah provinsi. *Ketiga*, penunjukan oleh pemerintah

pusat untuk daerah yang berstatus administratif dan ibu kota negara.

Dalam rangka mengukur tingkat kesiapan masing-masing daerah berdasarkan tiga model pemilihan tersebut, penelitian ini menggunakan dua indikator untuk mengukur tingkat kesiapan daerah. *Pertama*, indikator kematangan demokrasi yang diukur dari Indeks Pembangunan Masyarakat dan budaya politik daerah. *Kedua*, indikator kemampuan finansial yang diukur dari tingkat pertumbuhan Produk Regional Domestik Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Konstan (ADHK).

Kedua indikator ini relevan sebab berkaitan erat dengan tingkat konsolidasi demokrasi daerah untuk membentuk pemerintahan yang efektif. Selain menciptakan pemerintahan yang efektif, penggunaan indikator ini juga dapat menciptakan lingkungan persaingan yang dinamis di mana setiap daerah akan berupaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya dan indeks demokrasi.

B. Saran

Sebagai rekomendasi, perlu dilakukan perubahan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang memasukkan pilihan model pelaksanaan pilkada secara asimetris. Selain itu, penetapan daerah yang melaksanakan Pilkada Asimetris disusun bersama oleh KPU dan Kementerian Dalam Negeri berdasarkan kedua indikator tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul, Wakhid Ali. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi: Perspektif Peraturan Perundang-undangan." *JURNAL TAPIS* 13, No. 2 (Desember 2017).

Agustino, Leo. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Alw, L. T. (2012). "Mencari Alternatif Sistem Pemilukada yang Efektif, Efisien dan

Demokratis". *Masalah-Masalah Hukum*, 41(2), 226-236.

"Amuk Massa Bakar Gedung KPU-DPRD Yalimo Papua Buntut Putusan MK". 20 Februari 2023. <https://news.detik.com/berita/d-5625479/amuk-massa-bakar-gedung-kpu-dprd-yalimo-papua-buntut-putusan-mk>.

"Anies Pernah Membangkang Instruksi Presiden, Masihkah Layak Menjadi Gubernur?" 15 Februari 2023. <https://seword.com/politik/anies-pernah-membangkang-instruksi-presiden-masihkah-layak-menjadi-gubernur>.

Ariawan, I Gusti Ketut. "Metode Penelitian Hukum Normatif." *Kertha Widya Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Desember 2013): 21-30.

Aziz, N. L. L. "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia." *Masyarakat Indonesia* 42, No. 1 (2016): 51-64.

BPK RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020 dan Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintahan Daerah Tahun 2020. 02 Maret 2023. https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp_2020_1624341245.pdf.

BPK RI. "Sebagian Pemda Masuk Kategori Belum Mandiri". 02 Maret 2023. <https://www.bpk.go.id/news/bpk-sebagian-pemda-masuk-kategori-belum-mandiri>.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Dahl, Robert A. *Dilema Demokrasi Pluralis: antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

"Dana Pengawasan Pilkada 2015 di 27 Daerah Masih Bermasalah". 15 Februari 2023. <https://nasional.tempo.co/read/797776/dana-pengawasan-pilkada-2015-di-27-daerah-masih-bermasalah>.

- Daud, Annisa Nur Ftriyani, dkk "Esensi Pemakaian Kata 'Demokratis' dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945." *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS)* 1, No. 02 (2023).
- Dewi, Natalia Nanda Eka dan Hidayat, Rayhan Naufaldi. "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia." *Varia Hukum* 5, No. 2. (Juli 2023): 171- 184.
- Esener, Selçuk Çağrı. dan İpek, Evren. "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries." *Sosyoekonomi Journal* 26, No. 36 (April 2018): 11-32. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2018.02.01>.
- Fajar, Mukti. dan Achmad, Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Fatmawati, Nur Ika."Desentralisasi Asimetris, Alternatif bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia." *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, No. 4, (Desember 2018): 73-85.
- Hardiman, Fransisco Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Hayati, Mulida dan Noor, Rico Septian. "Korelasi Pilkada Langsung dan Korupsi di Indonesia." *Morality: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (Desember 2020): 102-116.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- International Crisis Group. Indonesia: Mencegah Kekerasan dalam Pemilu Kepala Daerah. 15 Februari 2023. <https://www.crisisgroup.org/id/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-preventing-violence-local-election>.
- Jafar, Usman. "Pilkada dan Konflik Horizontal (Telaah Atas Pemilukada di Kota Makassar)" *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 7, No. 2 (Desember 2018): 325-346. <https://doi.org/10.24252/ad.v7i2.7246>.
- Jamaludin, Teten. "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, No. 1 (Mei 2019): 29-48. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>.
- Johan, Ali Muhammad. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris." *Al-Qisth Law Review* 5, No. 1. 2021: 70-98.
- Junaidi. "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi." *Jurnal Konstitusi BKK Fakultas Hukum Universitas Riau* 1, No. 01 (2012): 1-20.
- Karim, Abdul Gaffar. "Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia: Catatan Bagi Agenda Riset." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 10, No. 1, (Oktober 2019): 216-225.
- Karim, Syahrir. "Polarisasi Politik Islam di Tengah Pandemi Covid-19 dan Peta Politik 2024." *Prosiding Senaspolhi*, Vol 1, No .1 (2021).
- Kemendagri RI. "Pendanaan Kegiatan Pilkada Serentak Tahun 2020." 15 Februari 2023. <https://polpum.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2020/02/PAPARAN-PILKADA-KEUDA.pdf>.
- "Kepala Daerah 'Mbalelo', Efek Otda atau Politis?" 15 Februari 2023. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kepala-daerah-mbalelo-efek-otda-atau-politis--hol19538>.
- "Komisi Pemilihan Umum Sumenep Terbelit Utang". 15 Februari 2023. <https://nasional.tempo.co/read/218910/komisi-pemilihan-umum-sumenep-terbelit-utang>.
- Kristal, Damar. "Perbandingan (De)Konsolidasi Demokrasi: Studi Penurunan Kualitas Demokrasi di Indonesia dan Filipina pada

- Periode 2016-2020.” *Jurnal Penelitian Politik* 18, No. 2 (Desember 2021): 125-139. <https://doi.org/10.14203/jpp.v18i2.1007>.
- Labolo, Muhadam. “Menimbang Kembali Alternatif Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, No. 2, (2016): 1-15.
- Lambelanova, Rossy, et al. "Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia."
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif.” *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 50-67.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kajian Akademik: Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Badan pengkajian MPR RI, 2022.
- Marbun, B.N. *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*. Edisi Revisi. Jakarta: Erlangga, 1994.
- “Menimbang Pilkada Asimetris”. 23 Februari 2023. <https://www.antaranews.com/berita/1187587/menimbang-Pilkada-asimetris>.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017.
- Najib, Mohammad. “Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada” *Unisia* 28, No. 58 (November 2005): 418. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol28.iss58.art7>
- Ngopibareng. Siapa Gubernur Pembangkang Perintah Presiden, Ini Dia Orangnya. 15 Februari 2023. <https://www.ngopibareng.id/read/siapa-gubernur-pembangkang-perintah-presiden-ini-dia-orangnya-2912474>.
- Pandey, Rajendra Kumar. “Accommodating Diversity, Consolidating Nationhood. A Country Study of Constitutional Asymmetry in India.” in *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism* (Cham: Springer International Publishing, 2019), 197–225. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11701-6_8.
- “Pemungutan Suara Ulang Pilkada Kabupaten Muna Diwarnai Keributan”. 15 Februari 2023. <https://nasional tempo.co/read/781206/pemungutan-suara-ulang-pilkada-kabupaten-muna-diwarnai-keributan>.
- “Polemik Pilkada Asimetris Usulan Mendagri Tito Karnavian”. 23 Februari 2023. <https://www.merdeka.com/politik/polemik-pilkada-asimetris-usulan-mendagri-tito-karnavian.html>.
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu dalam Sistem Sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- “Ray Rangkuti: Luka akibat Politik Identitas Pilkada DKI 2017 Belum Sembuh”. 20 Februari 2023. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/14/08475971/ray-rangkuti-luka-akibat-politik-identitas-pilkada-dki-2017-belum-sembuh>.
- Sarundajang. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.
- Satriani, Septi. “Hubungan Negara-Warga dan Demokrasi Lokal: Studi Konflik Tambang di Bima.” *Jurnal Penelitian Politik* 12, No. 2, (Desember 2015): 33-49.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Cet ke-2*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, No. 2 (2016): 212-230.
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. “Electoral Conflict and The Maturity of Local Democracy in Indonesia: Testing the Modernisation Hypothesis.” *Journal of The Asia Pacific Economy* 17, No. 3, (Agustus 2012): 1-36. <https://doi.org/10.1080/13547860.2012.694705>

Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1, No.4, (November 2018): 413-435.

Widodo, Aufia. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Ideal Menurut UUD 1945." *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 2, No. 1 (2022): 20-33.