

**LAPORAN PENELITIAN
PEMILIHAN KEPALA DAERAH ASIMETRIS**



Oleh :

Martha Riananda, S.H, M.H : 198003102006042001

M. Iwan Satriawan, S.H, M.H : 197907042010121001

Ahmad Saleh, S.H, M.H : 197809252008011015


**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
2018**

LEMBAR PENGESAHAN


Judul : **Pemilihan Kepala Daerah Asimetris**
Bidang Ilmu : Hukum Tata Negara
Nama : Martha Riananda, S.H, M.H
NIP : 198003102006042001
Pangkat/Golongan : Lektor /III B
Program Studi/Jurusan : Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara
Fakultas/Perguruan Tinggi : Hukum/Universitas Lampung
Lama Penelitian : 6 bulan
Lokasi Penelitian : Lampung
Biaya Penelitian : Rp. 15.000.000
Sumber Dana : DIPA FH UNILA

Bandar Lampung, November 2018

Mengetahui,
Ketua Jurusan Hukum Tata Negara


Dr. Budiono, S.H, M.H
NIP 19741019200511002

Ketua Peneliti,

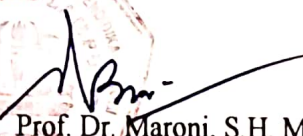

Martha Riananda, S.H., M.H.
NIP 19803102006042001

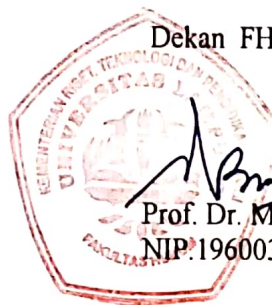
Mengetahui/Menyetujui

Ketua LPPM UNILA

Ir. Warsono, Ph.D
NIP.196302161987031003

Dekan FH UNILA


Prof. Dr. Maroni, S.H, M.H
NIP.196003101987031002



BAB 1 PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dikenal di negara-negara dunia dengan penyebutan yang berbeda. Di negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di negara-negara kesatuan (*unitary state*) seperti di Indonesia dikenal dengan jabatan kepala pemerintah daerah dan selanjutnya disebut kepala daerah¹.

Pilkada telah menjadi sebuah komoditas politik nasional dan lokal yang tidak hanya menarik untuk diperbincangkan, melainkan juga diterapkan. Karena semangat demokratisasi secara total, tuntutan masyarakat kian menguat di dalam memberlakukan pemilihan pejabat publik secara langsung dan terbuka. Terutama setelah amandemen ke IV UUD 1945 mengenai Pemilihan Umum bagi calon presiden dan wakilnya diterapkan pada tahun 2004².

Asumsi umum mengatakan bahwa demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila terjadi penyerahan mandat (politik) langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh sebab itu terdapat beberapa keuntungan ketika pemilukada langsung dilaksanakan yaitu pertama, terwujudnya legitimasi politik, kedua pemilukada langsung mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketiga akan memunculkan optimalisasi *equilibrium checks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. Keempat pemilukada langsung akan meningkatkan kesadaran politik masyarakat terutama berkaitan dengan kualitas partisipasi publik³.

Pada awalnya pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi untuk memilih gubernur dan DPRD kabupaten/kota untuk memilih bupati atau walikota. Namun karena suksesnya pilpres secara langsung pada tahun 2004 menyebabkan terjadinya perluasan makna pada bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

¹Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Jakarta LP2AB, 2015), hlm. 1

² Indira Samego, *Model Alternatif Pemilukada di Provinsi dalam Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris*, Yogyakarta: Calpulis, 2016

³ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 103

yang berbunyi “Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Demokratis dalam bunyi pasal tersebut mempunyai dua arti, dapat juga diartikan dengan demokrasi tidak langsung dan demokrasi langsung⁴.

Hasil perdebatan wakil rakyat di DPR menghasilkan makna demokrasi itu dipilih secara langsung oleh rakyat. Yang kemudian dituangkan dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) yang berbunyi “kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Namun seiring dengan berjalannya waktu, pilkada secara langsung juga menghasilkan korupsi-korupsi di daerah akibat berbiaya mahal. Selain itu berbagai macam kerusuhan antar pendukung pasangan calon dan penyelenggara pemilu acapkali mewarnai dinamika pelaksanaan pilkada.

Tabel 1
Pemilukada 10 daerah di Indonesia Tahun 2013-2014

No	Daerah	Pelaksanaan	Masa berakhir jabatan	Status
1	Pilgub Jatim	29/8/ 2013	2/12/2014	Aman
2	Pidie Jaya	29/10/2013	2/2/2014	Rusuh
3	Subulussalam	31/10/2013	5/5/2014	Aman
4	Tapanuli Utara	10/10/2013	4/8/2014	Aman
5	Deli Serdang	29/10/2013	4/7/2014	2 putaran (agak rusuh)
6	Dairi	10/10/2013	20/4/2014	Agak rusuh
7	Padang Lawas	11/9/2013	2/10/2014	Aman
8	Langkat	23/10/2013	20/2/2014	Aman
9	Kab.Padang	30/9/2013	18/2/2014	2 putaran(aman)

Dalam perjalanannya kekerasan dalam pilkada mempunyai banyak aspek baik itu menyangkut ranah pidana seperti intimidasi terhadap calon, kekerasan kelompok pendukung terhadap pendukung lainnya, intimidasi terhadap penyelenggara pemilu dan puncaknya kekerasan yang berbau Sara (suku, ras dan agama) seperti pilkada DKI tahun 2017. Sedangkan kekerasan dalam pilkada pada tahun 2017 yang dirilis Bawaslu RI adalah sebagai berikut:

⁴ M.Iwan Satriawan, Benang Kusut Makna Kedaulatan Rakyat, Lampung Post, 3 Oktober 2014.

Tabel II⁵
Kekerasan
Pilkada tahun 2017

Daerah	Indeks Kerawanan Pemilu
Papua Barat	3.38%
Aceh	3.33%
Banten	3.15%
DKI	2.30%

Berdasarkan data-data tersebut diatas maka diperlukan evaluasi terhadap pelaksanaan pilkada serentak untuk tahun-tahun berikutnya. Apalagi pada tahun 2018 akan ada sekitar 171 wilayah termasuk 17 pemilihan gubernur (pilgub). Untuk Provinsi Lampung sendiri pada tahun 2018 tersebut ada 2 (dua) kabupaten yang akan melaksanakan pilkada yaitu kabupaten Tanggamus dan Lampung Utara serta satu pilihan gubernur (pilgub).

2. Fokus Penelitian

Agar penelitian ini bisa terfokus dan sesuai dengan harapan, maka hal-hal yang akan diteliti akan kami batasi pada:

- 1) Bagaimana model pilkada di Indonesia?
- 2) Bagaimana model pilkada Asimetris?

3. Tujuan

Penelitian ini selanjutnya akan bertujuan untuk mendapatkan informasi dan solusi yang berupa data tentang:

- 1) Bentuk-bentuk pemilihan kepala daerah di Indonesia.
- 2) Model pemilihan kepala daerah Asimetris.

4. Output/Keluaran

Penelitian ini nantinya akan menghasilkan beberapa hal, diantaranya adalah:

- 1) Model pilkada di Indonesia.
- 2) Model pilkada Asimetris.

⁵ <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38298912>

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum tentang Demokrasi

Pembentukan negara hukum tidak dapat terlepas dari penghormatan kedaulatan rakyat sebagai simbol dari demokrasi. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat, sebab demokrasi adalah hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalan hidup organisasi suatu negara.⁶

Menurut kamus hukum, demokrasi (*democracie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan ke rakyat. Sementara itu dalam kamus Dictionary Webster didefinisikan, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.⁷ Ciri-ciri negara demokrasi menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

a) Bottom up dan transparan

Demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai subyek bukan obyek berkonotasi bahwa segala keputusan yang diambil oleh negara dalam hal ini penguasa hendaknya melalui aspirasi dari bawah dalam artian masyarakat dilibatkan melalui elemen-elemen yang ada masyarakat. Semisal LSM dan lain-lain

b) Pemerintahan yang ramping dan desentralistik

Suatu pemerintahan yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan yang sederhana dan ramping. Hal ini karena pola manajemen pemerintahan yang berawal dari tingkat daerah dengan pemerintahan di tingkat pusat sebagai ujung proses atau disebut juga pelimpahan kewenangan dari pusat kedaerah (desentralisasi)

c) Akuntabilitas publik

Dalam negara demokrasi sangat diutamakan kesadaran akan arti anggaran negara sebagai berasal dari (pajak) rakyat. Maka setiap

⁶Mahfud MD, 2000, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (studi tentang integrasi politik dalam kehidupan ketatanegaraan), Rineke cipta: Jakarta. hlm 20
⁷Wiki media, arti demokrasi. www.http.demokrasi.com diakses pada tgl 9 mei 2006

pengguna anggaran negara harus dapat mempertanggungjawabkan pada rakyat.

d) Kepemimpinan yang teruji

Demokrasi melalui sistem pemilu dengan tidak membedakan sesama warga dan membatasi keikutsertaan rakyat untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang menentukan keberlanjutan kehidupan negaranya kelak merupakan salah satu bentuk ideal dari demokrasi.

e) Budaya kritis

Demokrasi membuka ruang seluas-luasnya bagi rakyat untuk menyatakan pendapat atau pikirannya, khususnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan dirinya tanpa ketakutan intimidasi dari pihak yang kuat (pemerintah atau yang berkuasa) kepada hak-hak kaum termarginalkan.

f) Budaya bersaing

Diskursus mengenai pro dan kontra demokrasi akan terus ada karena disanalah terletak masalah dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yakni dari siapa yang berhak memegang kekuasaan. Maka melalui pemilu yang reguler rakyat diajarkan budaya bersaing dan menerima kemenangan dan kekalahan secara fair. Maka pendidikan politik dan hukum bagi warga negara menjadi sangat penting khususnya bagi negara-negara dunia ketiga yang masih dalam masa transisi demokrasi seperti Indonesia.

Negara hukum formal disebut juga dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. F.J Sthal menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsurnya yaitu⁸:

- a. Adanya jaminan terhadap HAM;
- b. penyelenggaraan negara berdasarkan trias politica;
- c. pemerintah didasarkan pada undang-undang;
- d. adanya peradilan administrasi.

⁸Ni'matul Huda, 2005, Negara hukum, Demokrasi dan Judicial Review, UII Press Yogyakarta. Hal 5

2.2 Tinjauan Umum tentang Pemilu

Robert A.Dahl⁹ berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama. Hal ini kemudian disebut sebagai demokrasi langsung dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Namun seiring dengan semakin banyaknya penduduk negara, demokrasi secara langsung sudah tidak dapat dilaksanakan. Demokrasi secara langsung menurut Franz Magnis Suseno,¹⁰ tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.

Salah satu ciri dari negara demokrasi itu sendiri adalah adanya pelaksanaan suksesi kepemimpinan secara damai yang dilaksanakan secara reguler 5 (lima) tahun sekali¹¹ atau di Indonesia dikenal dengan sebutan PEMILU (Pemilihan Umum). Keberhasilan penyelenggaraan pemilu telah menjadi parameter tersendiri mengenai baik dan tidaknya praktik demokrasi dalam suatu negara. Hal ini terkait bahwa demokrasi sendiri telah dijadikan salah satu kunci sukses kesejahteraan rakyat meskipun disatu sisi beberapa kalangan tetap menganggap bahwa sistem demokrasi merupakan sistem terburuk dalam suatu negara sebagaimana yang dinyatakan oleh Plato beberapa abad yang silam.

Pemilihan umum (pemilu) adalah suatu mekanisme yang berfungsi sebagai sarana pelaksanaan demokrasi yang sangat prinsipil. Pada intinya, pemilu bersumber pada dua masalah pokok yang terdapat dalam praktek kehidupan ketatanegaraan suatu negara, yaitu tentang ajaran kedaulatan rakyat dan paham

⁹Robert A.Dahl dalam Muchammad Ali Sa'faat, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta:Rajawali Press,2011),hlm.40

¹⁰ *Ibid.*hlm.41

¹¹Di Indonesia, pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan selama 5 tahun sekali baik untuk pemilihan legislatif maupun eksekutif. Ada beberapa negara di dunia yang melaksanakan pemilu 4 (empat) tahun sekali seperti di Amerika Serikat dan piliphina.

demokrasi, dimana demokrasi diletakkan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, sementara pemilu merupakan pelaksanaan daripada demokrasi¹².

Robert A Dahl juga memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:

pertama, inclusiveness, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam pemilu; kedua, equal vote, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; ketiga, effective participation, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; keempat, enlightened understanding, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan kelima, final control of agenda, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu¹³.

Sejalan dengan rumusan-rumusan pengertian yang disebutkan di atas, ada baiknya dikemukakan satu pengertian resmi yang selalu dipakai oleh pemerintah dan selalu dijadikan rujukan tentang apa yang dimaksud pemelihan umum, disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Berdasarkan berbagai pengertian di atas, dapat diambil pemahaman bahwa pemilihan umum adalah suatu syarat yang mutlak bagi sebuah negara demokratis untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Sistem pemilihan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis.

Sistem pemilihan mekanis menurut Wolhoff rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya

¹²M.Lutfl Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Peradilan Etik* dalam Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, hlm.394

¹³ Robert A Dahl sebagaimana dikutip oleh M.Lutfl Chakim, *Ibid*, hlm,394

¹⁴Lihat Pasal 1 Ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012.

dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum yaitu sistem proporsional dan sistem distrik¹⁵.

Sedangkan sistem pemilihan organis atau organisme, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup, bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), dan teritorial (desa,kota,daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan¹⁶. Masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang memiliki kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan hidup.

2.3 Tinjauan Umum tentang Pilkada

Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dikenal di negara-negara dunia dengan penyebutan yang berbeda. Di negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di negara-negara kesatuan (*unitary state*) seperti di Indonesia dikenal dengan jabatan kepala pemerintah daerah dan selanjutnya disebut kepala daerah¹⁷.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan. Sementara menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun sejak berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1957 hingga UU Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan dengan ketentuan sebagai berikut¹⁸:

- (1) Kepala daerah dipilih oleh DPRD;
- (2) Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

¹⁵ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana Media, 2017), h.46.

¹⁶ Wolhoff dalam Bintan R. Saragih, *Op.Cit*, h. 171.

¹⁷Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Jakarta: LP2AB, 2015), hlm.1

¹⁸Suharizal, *Pemilukada (Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 16

Pada era orde baru, jabatan kepala daerah seringkali hanya berkuat dalam tiga poros utama yaitu ABG (ABRI, Birokrat dan Golkar). Keberadaan kepala daerah kiriman ini tidak terlepas dari model politik massa mengambang¹⁹ (*floating mass*) dan sentralisasi kekuasaan yang dipraktekkan oleh rezim Soeharto dengan kendaraan utamanya partai Golkar yang dalam 6 (enam) kali pemilu mulai dari tahun 1971 sampai dengan tahun 1997 selalu menguasai parlemen lebih dari 50%.

Memasuki era reformasi, telah terjadi perubahan yang cukup signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan telah dilakukannya amandemen UUD 1945 khususnya pada pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*"

Berdasarkan bunyi pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut, dan melihat kesuksesan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada tahun 2004, maka wakil rakyat (DPR/MPR) bersepakat bahwa pemilihan kepala daerah dapat juga dilaksanakan secara langsung yang dimulai pada tahun 2007 untuk pemilukada DKI.

Asumsi umum mengatakan bahwa demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila terjadi penyerahan mandat (politik) langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh sebab itu terdapat beberapa keuntungan ketika pemilukada langsung dilaksanakan yaitu pertama, terwujudnya legitimasi politik, kedua pemilukada langsung mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketiga akan memunculkan optimalisasi equilibrium *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. Keempat pemilukada langsung akan meningkatkan kesadaran politik masyarakat terutama berkaitan dengan kualitas partisipasi publik²⁰.

¹⁹ Politik massa mengambang yang dipraktikkan oleh rezim Soeharto tidak terlepas dari digulirkannya UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar atau lebih dikenal dengan istilah fusi partai politik.

²⁰ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 103

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan kasus (case approach), pendekatan historis (historical approach), pendekatan komparatif (comparatif approach), dan pendekatan konseptual (conceptual approach).²¹

Penelitian ini menggunakan metode sejarah hukum, sebagaimana diungkapkan oleh Soerjono Soekanto, bahwa sejarah hukum dalam penelitian hukum normatif merupakan suatu metode. Sebagai metode, maka sejarah hukum berusaha untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkungannya menjadi sejarah perundang-undangan.²² Adapun bahan penelitian utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah perda yang berbasis masyarakat atau kepentingan publik. Analisis diawali dengan penelusuran bahan-bahan hukum tersebut.

Soerjono Soekanto menyatakan, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meliputi bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.²³

Menurut Ronny Hanitjo Soemitro, mengingat permasalahan dalam penelitian difokuskan pada kebijakan formulasi, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yuridis normatif yang bertumpu pada data sekunder. Pendekatan terhadap hukum dengan menggunakan metode normatif dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan mengonsepsikan hukum sebagai norma kaidah peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu kekuasaan negara

²¹ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta, hlm.92

²² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*. 2006. Halaman 88.

²³ Ibid, Hal. 13-14.

tertentu yang berdaulat. Penelitian terhadap hukum dengan pendekatan demikian merupakan penelitian yang normatif atau penelitian hukum yang doktrinal.²⁴

3.2 Bahan/Materi Penelitian

Bahan penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dengan kekhususan pada yang berkaitan dengan pemilu. Disamping itu, digunakan pula bahan hukum sekunder yang berupa hasil-hasil penelitian, dan hasil karya dari kalangan hukum. Ditambah dengan bahan hukum tersier yang berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

3.3 Alat (Pengumpulan Data)

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan tujuan deskriptif, teknik yang digunakan adalah studi dokumenter dengan menggunakan alat yang berupa bahan-bahan tertulis (bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan). Dikarenakan tujuan penelitian ini adalah deskriptif berdasarkan tinjauan historis yang tidak memerlukan responden, maka tidak diperlukan adanya suatu alat khusus sebagai pengumpul data seperti kuesioner dan pedoman wawancara.

3.4 Jalan Penelitian

Penelitian akan dimulai dengan penelusuran bahan-bahan kepustakaan. Dikarenakan penelitian ini adalah penelitian yang bersifat kualitatif maka pada dasarnya, metode-metode pengumpulan data dalam penelitian kualitatif sekaligus juga adalah metode analisis data, dengan kata lain prosedur metodis sekaligus juga adalah strategi analisis data itu sendiri. Dengan demikian, proses pengumpulan data juga adalah proses analisis data, karena itu setelah data dikumpulkan maka sesungguhnya sekaligus peneliti sudah menganalisis datanya. (Bungin, 2007: 77-78).

3.5 Jadwal Penelitian

Penelitian ini diperkirakan akan selesai dalam waktu 6 bulan dengan jadwal sebagai berikut :

No.	Kegiatan	Bulan ke						
		4	5	6	7	8	9	10
1.	Persiapan/penyusunan instrumen/administrasi							

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris, Masalah-Masalah Hukum, UNDIP Nomor 9, Semarang, 1991, Hal. 44..

2.	Pengumpulan bahan hukum							
3.	Pengumpulan data lapangan							
4.	Pengolahan dan analisis bahan hukum/data							
5.	Pembuatan draft laporan penelitian							
6.	Seminar hasil penelitian							
7.	Final report							

BAB IV PEMBAHASAN

4.1 Sejarah Pilkada di Indonesia

Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dikenal di negara-negara dunia dengan penyebutan yang berbeda. Di negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di negara-negara kesatuan (*unitary state*) seperti di Indonesia dikenal dengan jabatan kepala pemerintah daerah dan selanjutnya disebut kepala daerah²⁵.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan. Sementara menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun sejak berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1957 hingga UU Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan dengan ketentuan sebagai berikut²⁶:

- (1) Kepala daerah dipilih oleh DPRD;
- (2) Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Pada era orde baru, jabatan kepala daerah seringkali hanya berkuat dalam tiga poros utama yaitu ABG (ABRI, Birokrat dan Golkar). Keberadaan kepala daerah kiriman ini tidak terlepas dari model politik massa mengambang²⁷ (*floating mass*) dan sentralisasi kekuasaan yang dipraktekkan oleh rezim Soeharto dengan kendaraan utamanya partai Golkar yang dalam 6 (enam) kali pemilu mulai dari tahun 1971 sampai dengan tahun 1997 selalu menguasai parlemen lebih dari 50%.

²⁵Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Jakarta: LP2AB, 2015), hlm. 1

²⁶Suharizal, *Pemilukada (Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 16

²⁷ Politik massa mengambang yang dipraktikkan oleh rezim Soeharto tidak terlepas dari digulirkannya UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar atau lebih dikenal dengan istilah fusi partai politik.

Memasuki era reformasi yang ditandai dengan amandemen UUD 1945 telah terjadi pergeseran yang cukup penting khususnya dalam pelaksanaan demokrasi di daerah. Hal ini nampak dengan berubahnya pasal 18 UUD 1945 yang semula berbunyi tidak mengatur sama sekali pemilihan kepala daerah berubah menjadi mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Redaksinya adalah sebagai berikut :

"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis"

Ada 3 (tiga) penggunaan undang-undang dalam pelaksanaan pilkada di Indonesia semenjak era orde baru berakhir. Yaitu dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mana pelaksanaan pilkada dilakukan oleh DPRD, UU Nomor 32 Tahun 2004 pilkada dilakukan secara langsung. Dan terakhir dikeluarkannya pelaksanaan pilkada secara langsung dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dengan menggunakan Undang-Undang tersendiri yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Setiap undang-undang yang mengatur pilkada tersebut mempunyai karakteristik tersendiri dalam pelaksanaannya. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang melakukan pemilihan kepala daerah adalah DPRD menghasilkan kepala daerah-kepala daerah seperti raja-raja kecil di daerah karena rakyat tidak pernah diikuti sertakan dalam kebijakan. Para kepala daerah terpilih ini mempunyai otoritas penuh dalam mengelola daerahnya sebagaimana amanat UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi daerah.

Kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah mempunyai karakteristik selain kepala daerah dipilih secara langsung, juga munculnya calon perseorangan (*independent*) yang dapat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah.

Evaluasi penerapan 15 (lima belas) tahun otonomi daerah menghasilkan bahwa undang-undang tentang pemilihan kepala daerah harus dipisahkan dari undang-undang tentang pemerintahan daerah. Maka muncullah 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. Beberapa poin krusial dalam Undang-Undang ini diantaranya adalah menyatakan secara tertulis mengundurkan diri bagi anggota dewan, gubernur, wakil gubernur, walikota, wakil walikota, bupati dan wakil bupati, TNI, Polri, PNS serta kepala desa sejak ditetapkan sebagai calon peserta pemilihan²⁸, penguatan kewenangan Bawaslu dan Panwaslu dalam menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan dan sengketa pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana²⁹.

4.2 Model Pilkada Asimetris

Pelaksanaan pemilukada di Indonesia bukan hanya hajat antara pasangan calon dan pemilih saja, namun juga melibatkan penyelenggara pemilu yang dalam hal ini DKPP, KPU dan Bawaslu baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Sebagai pesta demokrasi ditingkat daerah maka terkait dengan sukses tidaknya pemilukada akan berbanding lurus dengan kehidupan demokrasi di daerah. Meskipun pada dasarnya demokrasi itu hanya sebuah alat yang tujuan akhirnya adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat khususnya di daerah, maka penulis mengusulkan model masa depan pelaksanaan pemilukada di Indonesia menggunakan model campuran (*mix model*). Yaitu ada beberapa daerah yang dapat melaksanakan pemilukada secara langsung namun ada juga yang tidak langsung melalui wali amanah.

Sebagaimana dikemukakan oleh Aqil Irham³⁰, bahwa pemilukada secara langsung sejatinya telah menghilangkan makna demokrasi substantif ala Indonesia yang dirumuskan bapak pendiri bangsa pada pasal 18 UUD 1945 asli, yang lebih operasional dan tidak mengundang tafsir maupun perdebatan yaitu dalam kalimat..”dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 jang bersifat istimewa”.

²⁸ Sebelumnya pasal ini tidak ada dalam UU No.1 Tahun 2014, namun setelah mengalami gugatan dari masyarakat, pasal ini muncul kembali. Baca dalam Pasal 7 UU No.10 Tahun 2016

²⁹ Baca Pasal 30 UU No.10 Tahun 2016

³⁰ Muhammad Aqil Irham, *Demokrasi Muka Dua Membaca Ulang Pilkada di Indonesia*, (Jakarta Gramedia, 2016), hlm. 50

Selain itu secara jelas dalam sila ke-4 Pancasila menyatakan sebagai berikut:” kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

Sebagaimana yang terjadi di berbagai negara seperti di Amerika Serikat yang mengenal adanya wakil gubernur dengan cara pemilihan yang berbeda-beda, tetapi ada pula negara bagian yang tidak mengenal wakil gubernur seperti negara bagian New Jersey dan negara bagian Maine. Kedua negara bagian ini hanya memiliki Gubernur dan Ketua Senat sebagai jabatan yang terpisah. Negara Bagian AS yang mengenal wakil gubernur pemilihannya berbeda-beda yakni ada yang pemilihan gubernur dan wakil gubernur satu paket seperti negara bagian Massachusetts, dan ada pula pemilihannya yang terpisah seperti negara bagian Texas. Bahkan di negara bagian Tennessee, wakil gubernur dipilih oleh senat negara bagian³¹.

Paramater daerah yang dapat dan tidak dapat dilaksanakannya pemilukada secara langsung adalah melalui indeks demokrasi di setiap daerah yang tentunya berbeda-beda. Indeks demokrasi ini acuannya adalah tidak hanya pada tingkat sosial penduduk, tingkat kerawanan munculnya kerusuhan namun juga pada tingkat pendidikannya. Hal ini mengacu pada pengalaman pemilukada-pemilukada sebelumnya dimana tingkat kerusuhan sebelum dan pasca pemilukada banyak terjadi di daerah-daerah atau kabupaten-kabupaten terpencil bukan di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung ataupun Surabaya³².

Maka bagi daerah-daerah yang tingkat sosial dan pendidikan penduduknya sudah baik seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang, Malang dapat dilakukan pemilukada secara langsung. Namun bagi daerah yang minus dan rentan sekali kerusuhan maka pemilukada dapat dilakukan oleh wali amanah.

Inilah yang penulis tawarkan yaitu dengan sistem campuran. Sistem ini tidak serta merta menghilangkan fungsi pengawasan oleh Bawaslu ataupun panwaslu. Lembaga-lembaga seperti Bawaslu dan Panwaslu tetap mendapatkan tugas untuk mengawasi jalannya pemilihan oleh wali amanah. Sehingga

³¹ Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Loc.Cit*, hlm. 1-2

³² Sedangkan Bawaslu RI sendiri juga telah memetakan mengenai indeks kerawanan pemilukada di Indonesia seperti (1) profesionalitas penyelenggara; (2) politik uang; (3) akses pengawasan; (4) partisipasi masyarakat; dan (5) keamanan daerah.

diharapkan wali amanah benar-benar bekerja secara maksimal dan penuh tanggungjawab karena tetap berjalannya sistem pengawasan oleh lembaga diluar mereka.

Namun tidak ada yang sempurna di dunia ini, tidak ada gading yang tidak retak. Demikian juga halnya dengan pemilihan kepala daerah melalui wali amanah masih tetap meninggalkan kekurangan yang ini juga akan berdampak pada stabilitas pemerintahan daerah.

Karena pemilihan kepala daerah yang tidak melibatkan DPRD atau juga partai politik pengusung, sehingga pemilihan kepala daerah melalui wali amanah dapat juga dikatakan bahwa kepala daerah terpilih nanti berasal dari calon independen yang tidak mempunyai partai pendukung di legislatif. Padahal yang disebut dengan pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Maka implikasinya jika kepala daerah terpilih tidak mampu melakukan komunikasi dengan DPRD secara baik, akan banyak peraturan daerah (perda) dan kebijakan-kebijakan kepala daerah yang tidak dapat terlaksana secara maksimal karena harus menunggu persetujuan DPRD³³.

Maka dari itu wali amanah harus benar-benar mencari dan mendapatkan calon kepala daerah yang telah mengakar di masyarakat tidak hanya bermodal pada kemampuan manajerial dan integritas saja. Namun terlebih dari itu kepala daerah terpilih harus benar-benar dikenal dan mengenal masyarakat yang akan dipimpinnya kelak. Sehingga ketika harus berhadap-hadapan dengan DPRD, kepala daerah terpilih tetap akan mendapatkan dukungan dari masyarakat di daerahnya.

³³ Kasus Gubernur Ahok VS DPRD DKI terkait UPS, menyebabkan APBD 2015 tidak disahkan oleh DPRD sehingga banyak gaji pegawai tertahan dan proyek-proyek tidak terlaksana.

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat penulis tarik benang merah sebagai kesimpulan adalah sebagai berikut:

1. Pemilu merupakan sarana pergantian kekuasaan secara damai. Pemilu di Indonesia tidak hanya untuk memilih presiden, DPR, DPD, DPRD saja namun juga untuk memilih kepala daerah yang kemudian disingkat dengan PILKADA. Pilkada dimulai sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang mulai dilaksanakan untuk pertama kalinya pada tahun 2005;
2. Pilkada asimetris adalah penerapan pilkada tidak secara serentak dan pada semua wilayah. Karena ada beberapa wilayah yang tidak harus dilaksanakan pilkada secara langsung namun tetap melalui DPRD disebabkan indeks demokrasi rakyatnya masih rendah.

5.2 Saran

1. Perlu dilakukan klasifikasi berdasarkan indeks demokrasi di daerah terkait pelaksanaan pilkada secara langsung. Hal ini untuk mencegah terjadinya kerusuhan dalam setiap proses pilkada di daerah-daerah yang indeks demokrasinya masih rendah.
2. Bahwa pemaknaan dipilih secara demokratis tidak harus dipilih secara langsung namun juga dapat dipilih melalui lembaga perwakilan. Maka pembentuk undang-undang pemilihan kepala daerah perlu memasukkan kriteria daerah yang layak dilakukan pilkada langsung dan tidak langsung .

DAFTAR PUSTAKA

- Fimansyah dkk,2005,*Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga negara*,KRHN-Jakart
- Jimly Asshiddiqie,2005,*Format Kelembagaan Negara dan pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*,FH UII Press:Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie,2006,*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Pers-Jakarta
- Kacung Marijan,2010, *Sistem Politik Indonesia*(Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru),Prenada Media grup:Jakarta
- Leo Agustino,2014, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*,Alfabeta,Bandung
- Lukman Hakim,2010,*Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*,PPS Unibraw:Malang
- Peter Mahmud Marzuki,2010,*Penelitian Hukum*,Kencana:Jakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris*, Masalah-Masalah Hukum, UNDIP Nomor 9, Semarang, 1991
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*. 2006
- Soetomo,1993,*Ilmu Negara*,Usaha Nasional:Surabaya,hlm 27
- Supriyadi dan Indriaswati,2007,*Catatan Umum Atas Keberadaan Komisi Negara Di Indonesia* dalam jurnal Legislasi Indonesia Vol.4 No.3 September 2007
- Zainal Arifin Hoesein,2015,*Pemilihan Kepala Daerah Langsung*,LP2AB,Jakarta

Undang-undang

- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraa Pemilu
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu