

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

1) **Ahmad Gelora Mahardika** (Hukum tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tulungagung) dan Sun Fatayati (Institut Agama Islam Tribakti Kediri) dalam *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* Volume 1, Nomor 1, Maret 2020 tentang Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif, menjelaskan bahwa Pilkada langsung sebagai sebuah event demokrasi kerap kali menghadirkan kepala daerah yang bermasalah, baik itu kepala daerah tersangka korupsi yang terpilih lagi atukah kepala daerah yang hanya menang karena tingkat popularitasnya yang tinggi akan tetapi minim kualitas. Pada akhirnya banyak persoalan di daerah kerap kali tidak selesai, otonomi daerah yang diharapkan mampu melahirkan daerah yang lebih maju dan berkualitas terbentur oleh realitas dan kehendak masyarakat yang masih kurang memahami secara jelas makna dari demokrasi secara langsung itu sendiri. Konsep sistem pemilihan kepala daerah secara asimetris menjadi salah satu solusi untuk mengatasi persoalan ini. Saat ini sistem pemilihan kepala daerah secara asimetris sebenarnya sudah berjalan, hanya saja hanya diterapkan terhadap sejumlah daerah yang berlabel istimewa. Pelaksanaan Pilkada secara asimetris perlu diterapkan untuk semua daerah di Indonesia. Sebagai indikator dalam konsep asimetris bisa menggunakan stabilitas dalam pertumbuhan ekonomi sebelum pelaksanaan pilkada atau indeks demokrasi untuk mengukur kualitas demokrasi suatu daerah. Metode penelitian dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Kesimpulan dalam artikel ini adalah sitem pemilihan kepala daerah secara asimetris perlu dilakukan untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih efektif. (*Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* Volume 1, Nomor 1, Maret 2020)

2) **Ali.Muhammad Johan** dalam AL-QISTH LAW REVIEW VOL 5 NO. 1 (2021) Tentang SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA DAERAH YANG MEMBERLAKUKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS menjelaskan bahwa saat ini terdapat 4 (empat) daerah yang memberlakukan desentralisasi asimetris berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, yakni: (1) Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan UndangUndang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan

Republik Indonesia; (2) Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (3) Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; dan, (4) Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan pengaturan di dalam setiap Undang-Undang bagi keempat daerah tersebut, terdapat pengaturan yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya, sebagai bentuk dari desentralisasi asimetris dengan mendasarkan pada kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah. Hal ini juga berlaku dalam hal desentralisasi asimetris di bidang politik, yang tercermin dalam sistem pemilihan kepala daerah yang juga beragam (asimetris) dari ketiga daerah tersebut.

### **2a. Pemilihan Kepala Daerah Aceh**

Dalam Pemilihan kepala daerah Aceh juga terdapat pengaturan penyelenggaraan yang berbeda dengan aturan yang berlaku umum. Misalnya, dari nomenklatur penamaan penyelenggaraan pemilihan umum, di Aceh tidak dinamai dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh untuk tingkat Provinsi dan KIP Kabupaten/Kota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Selain itu, untuk jumlah dan mekanisme pengisian penyelenggaraan pemilihan umum di Aceh juga berbeda dari daerah lain.

Provinsi Aceh Desentralisasi asimetris di bidang politik yang berlaku tercermin dari sistem pemilihan yang meliputi meliputi 5 (lima) hal: (1) penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh yang berpedoman pada Qanun Aceh; (2) Penyelenggara pilkada yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP); (3) Pengawas Pemilihan dilaksanakan oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslu) untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan Pilkada; (4) Adanya persyaratan berupa kewajiban menjalankan syariat agamanya bagi calon kepala daerah di Aceh yang salah satunya melalui uji kemampuan membaca Al-Quran; (5) Syarat dukungan bagi calon perseorangan yang hanya sebesar 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) Kabupaten/Kota untuk Pilgub dan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) Kecamatan untuk Pilbuk/Pilwakot.

### **2b. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta**

Dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta. Paling tidak, ada dua aspek pemilihan yang berbeda antara DKI Jakarta dengan daerah lainnya. Pertama, di DKI Jakarta,

pemilihan kepala daerah hanya terjadi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur saja. Sementara untuk walikota di lima kota administrative di DKI Jakarta, pengisiannya melalui penunjukan oleh gubernur. Begitu juga bupati yang masuk wilayah administrative Jakarta, pengisiannya dilakukan dengan penunjukan oleh gubernur. Selain itu, syarat perolehan suara untuk terpilih dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur juga berbeda dengan daerah lainnya, terutama terbuka kemungkinan dilaksanakannya pemilihan dengan dua putaran. Hal demikian terjadi apabila pada putaran pertama tidak terdapat pasangan calon yang memperoleh suara lebih 50% dari total suara sah. Jika terjadi putaran kedua, maka pemilihan putaran kedua akan diikuti oleh peraih suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama.

Dalam Pemilihan Kepala Daerah DKI Provinsi DKI Jakarta tercermin dari sistem pemilihan kepala daerahnya. Hal ini tercermin dalam 2 (dua) hal (Isra, Saldi, 2018): Pertama, di DKI Jakarta pemilihan kepala daerah hanya terjadi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur saja. Sementara untuk walikota di lima kota administratif di DKI Jakarta, pengisiannya melalui penunjukan oleh gubernur. Begitu juga dengan bupati yang masuk wilayah administratif Jakarta, pengisiannya dilakukan dengan penunjukan oleh gubernur. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 29 Tahun 2007: (1) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati; (2) Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kedua, adalah dalam hal syarat perolehan suara untuk calon terpilih dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur juga memiliki perbedaan dengan daerah lainnya, terutama terbukanya kemungkinan dilaksanakannya pemilihan dengan dua putaran. Hal demikian terjadi apabila pada putaran pertama tidak terdapat pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari total suara sah. Jika terjadi putaran kedua, maka pemilihan putaran kedua akan diikuti oleh peraih suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1), (2), dan ayat (3) UU No. 29 Tahun 2007: (1) Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. (2) Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. (3) Penyelenggaraan

pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan menurut persyaratan dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

### **2c. Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dalam Pemilihan kepala daerah di Yogyakarta. Dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa tidak ada pemilihan langsung untuk pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta. Dalam hal ini, Pasal 18 ayat (1) huruf c UU No. 13 Tahun 2012 menyatakan syarat menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur. Artinya, Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta tanpa ada pemilihan lagi, baik oleh rakyat Yogyakarta maupun oleh DPRD.

Provinsi DI Yogyakarta Desentralisasi asimetris di bidang politik pada Provinsi DI Yogyakarta, tercermin dari sistem pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang setidaknya meliputi 3 (tiga) hal: (1) Persyaratan sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, yakni syarat menjadi Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan syarat menjadi Wakil Gubernur adalah bertakhta sebagai Adipati Paku Alam; (2) tidak ada pemilihan umum, baik secara langsung oleh rakyat.

Adanya variasi/perbedaan sistem pemilihan kepala daerah di ketiga daerah di atas merupakan pengejawantahan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjadi basis konstitusional desentralisasi asimetris, termasuk di bidang politik. Perbedaan sistem ini adalah konsekuensi dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu. Akan tetapi jika menyangkut pemilihan kepala daerah, maka tidak cukup hanya mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Secara spesifik yang menjadi dasar konstitusional pemilihan kepala daerah justru diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Norma inilah (Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945) yang menjadi rujukan utama ketika membahas pemilihan kepala daerah. Adapun yang menjadi kata kunci dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah ‘kepala daerah dipilih secara demokratis’. Jika dihubungkan dengan Pasal 18B

ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, maka dipahami bahwa keragaman (asimetris) sistem pemilihan kepala daerah di ketiga daerah yang telah disebutkan, tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Artinya, secara konstitusional daerah-daerah yang khusus dan istimewa dapat saja memiliki keragaman (asimetris) dalam hal sistem pemilihan kepala daerah, sepanjang sejalan dan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.

Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti hal dimaksud, yakni apakah keragaman (asimetris) sistem pemilihan kepala daerah di ketiga daerah (DKI Jakarta, Aceh, dan DI Yogyakarta) yang memberlakukan desentralisasi asimetris, sejalan dan tidak bertentangan dengan prinsip 'dipilih secara demokratis' berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

**3) Aulia Widodo, SH.** Bawaslu Provinsi Banten dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi VOL. 2, NO. 1, (2022), , No. 1, Januari-Juni 2022, hal 20-33, dalam penelitian tentang Sistem Pemilihan Kepala daerah yang Ideal Menurut UUD 1945 menjelaskan bahwa dalam Sejarah bangsa Indonesia mencatat bahwa bangsa Indonesia sudah mengalami beberapa kali perubahan konstitusi dan juga peraturan terkait mekanisme pemilihan kepala daerah. Keragaman budaya, karakter dan sejarah pada masing-masing daerah membuat tantangan tersendiri untuk mencari formula yang tepat terkait mekanisme Pemilihan kepala daerah yang tepat untuk diterapkan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Perkembangan Pelaksanaan Pemilihan yang telah berlangsung hingga saat ini dan Sistem Pemilihan yang Ideal Menurut Sistem UUD 1945. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum yuridis-normatif. Kajian ini menyimpulkan bahwa Pelaksanaan Pemilihan asimetris di Indonesia menjadi sistem Pemilihan yang ideal menurut UUD 1945. Pemilihan asimetris ini memberikan mekanisme Pemilihan yang sesuai dengan kebutuhan tiap-tiap daerah, tidak memaksakan satu sistem untuk seluruh daerah. Tujuan Pemilihan asimetris ini sejalan dengan Sistem UUD 1945 yang mengedepankan nilai-nilai Pancasila dan nilai luhur bangsa.

**4) Fatoni, A. (2020).** Measuring the Urgency of Asymmetric Local Elections (Pilkada) in Papua. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 12(2), 273-286., menjelaskan temuannya bahwa Pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang telah dilaksanakan sejak 2005 di Papua, dinilai tidak mampu menyelesaikan persoalan. Di sisi lain, biaya politik pilkada langsung tidak sedikit, baik dari anggaran negara maupun dari para calon ke daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung terkadang menciptakan pemerintahan yang tidak efektif, terutama

di daerah yang belum memiliki demokrasi yang matang. Sistem demokrasi lokal yang berjalan juga sering diwarnai konflik. Penelitian ini berfokus pada urgensi pilkada asimetris di Papua. Penelitian ini akan menjelaskan betapa pentingnya pemilihan kepala daerah (Pilkada) asimetris diterapkan di Papua. Selain itu, penelitian ini menggunakan metode kepustakaan dan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menemukan beberapa alasan pemilihan kepala daerah secara langsung, hasil yang belum memuaskan. Demokratisasi di Papua masih belum terkonsolidasi dengan baik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peringatan untuk menyelenggarakan pilkada asimetris di Papua perlu diperhatikan. Namun, pilihan-pilihan ini belum final- keputusan kontemporer dalam mempersiapkan struktur politik dan sosial masyarakat.

#### **5) LIPI Sarankan Format Pemilukada Asimetris**

Berdasarkan hasil kajian para peneliti pada Pusat Penelitian Politik (Puslit P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyarankan penggunaan format Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Asimetris. Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI Sri Nurhayati dalam seminar awal tahun Membangun Pemerintahan Demokratis Stabil dan Efektif di LIPI, Jakarta, Senin, mengatakan di antara pro dan kontra Pemilukada di provinsi atau pun kabupaten/kota Pusat Penelitian Politik LIPI memang memosisikan untuk mendukung pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal tersebut, ia mengatakan didasari hasil kajian empiris selama tiga tahun berturut-turut. Pada kajian 2012 fokus pada evaluasi format Pemilukada di tingkat kabupaten/kota, sehingga menghasilkan indikasi perlunya Pemilukada Asimetris di tingkat kabupaten/kota dengan memperhatikan aspek sosial budaya masyarakat setempat.

Kajian 2013 fokus pada evaluasi format Pemilukada di tingkat provinsi, yang salah satunya menemukan permasalahan mendasar mengenai desain institusional Pemilukada di dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 yang menggunakan model simetris yaitu menyeragamkan kebijakan Pemilukada untuk semua provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Padahal kondisi setiap daerah dari segi kemampuan sumber daya manusia dan keuangan daerah tidak merata, sehingga mengakibatkan pelaksanaan dan hasil Pemilukada diliputi berbagai masalah. Dan pada kajian 2014, berdasarkan pada kajian sebelumnya, tim peneliti LIPI merekomendasikan model Pemilukada di kabupaten/kota dan provinsi yang tepat untuk Indonesia."Ini tentu sejalan dengan upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, stabil, dan efektif, " ujar dia.

Asimetrisme yang diusulkan tim peneliti Pemilukada LIPI, ia mengatakan menyangkut desain pemilihan kepala daerah secara langsung. Format ini didasarkan pada fakta kondisi daerah (de facto) yang dapat dilihat dari aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (angka harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan), ekonomi yang tercermin dari kemampuan keuangan daerah, dan memperhitungkan aspek budaya.

Dengan demikian, ia menambahkan bahwa filosofi pemilihan kepala daerah secara langsung di kabupaten/kota dan provinsi adalah untuk mendudukkan satuan pemerintahan daerah pada posisi yang kuat sebagai bagian struktur ketatanegaraan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang memperoleh legitimasi dari konstitusi (bukan pemberian pemerintah pusat). Sumber : [Antara News \(Sumbar\), 5 Januari 2015](#).

## **2.2 Kajian Konsep**

### **2.2.1 Sejarah Desentralisasi**

Menurut C.S.T. Kansil (Kansil, 1991), sejak sebelum kemerdekaan telah banyak peraturan yang dibuat untuk mengatur persoalan pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan desentralisasi. Sejak tahun 1903, setidaknya ada 2 (dua) peraturan yang dikeluarkan dalam kaitannya dengan pemerintahan di daerah, yakni Decentralisatie Wet Tahun 1903 dan Bestuur S.H. er vormin Tahun 1922.

Perubahan sistem kekuasaan Negara pasca reformasi tahun 1998, terutama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004) memberi peluang otonomi daerah yang luas. Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai amandemen UU No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, orientasi pembangunan

diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser kearah desentralisasi. (Muqoyyudin, 2013, p. 288). Sebenarnya kita dapat melihat minimal ada 3 (tiga) perubahan politik hukum otonomi daerah, yaitu;

*Pertama*, perubahan dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Dalam perspektif ini, di masa “Orde Baru” misalnya, Otonomi Daerah tidak lebih dari sekedar penyerahan kewenangan oleh Pusat kepada daerah dalam konteks administratif belaka, sedangkan saat ini, konsep Otonomi mencakup kewenangan yang luas dan nyata, dimana Pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerah sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh urusan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang, (i). Politik luar negeri, (ii). Pertahanan, (iii), keamanan, (iv). Yustisi / Peradilan, (v). Moneter dan fiskal nasional, dan (vi). Agama, yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

*Kedua*, perubahan dari manajemen pemerintahan yang otoritarian menjadi berorientasi kepada egalitarian dan demokrasi. Di masa Orde Baru misalnya, kebijakan otonomi daerah diletakkan dalam kerangka otoritarianisme kekuasaan, kebijakan yang top down dan sentralisasi pembangunan, sehingga daerah hanya dieksploitasi sumber daya alamnya saja, daerah menjadi “sapi perahan” oleh pemerintah pusat tanpa diimbangi dengan pemerataan pembangunan. Sedangkan saat ini otonomi daerah berada dalam kerangka demokratisasi serta sentralisasi pembangunan, dimana daerah diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri.

*Ketiga*, perubahan dari sistem perwakilan menjadi sistem pemilihan secara langsung. Dalam konteks ini dimasa lalu pemilihan kepala daerah dengan menggunakan sistem perwakilan, dimana kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD yang merupakan representasi dari rakyat didaerah yang dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan sekarang ini kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerahnya.

Dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen, hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- (2) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Frasa “dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengindikasikan bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Desentralisasi asimetris mencakup *pertama*, desentralisasi politik, *kedua*, desentralisasi ekonomi, *ketiga*, desentralisasi fiskal, dan *keempat*, desentralisasi administrasi. Namun demikian tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta. Keempat provinsi ini secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari keempat cakupan desentralisasi asimetris, bidang politik cukup menarik perhatian. Sebagaimana diketahui, desentralisasi asimetris dibidang politik ini tercermin dalam sistem pemilihan kepala daerah di keempat daerah (DKI Jakarta, Papua, Aceh, dan Yogyakarta), di mana masing-masing menggunakan sistem yang berbeda-beda. Menurut Saldi Isra, bila dilacak aspek model pengisian jabatan kepala daerah, empat daerah khusus atau istimewa tersebut adalah, Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki sistem pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang berbeda dari yang lain. Dalam hal ini, Aceh, DKI Jakarta dan Papua sama-sama menggunakan sistem pemilihan langsung, di mana gubernur dan wakil gubernurnya dipilih langsung oleh rakyat. Walaupun demikian, sistem pemilihan langsung tersebut, terdapat varian-varian yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya: (Isra, 2018)

Untuk Provinsi Papua, terdapat beberapa aturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berbeda dengan pengaturan penyelenggaraan secara umum. Dalam pelaksanaan di Papua dan Papua Barat, terdapat syarat calon kepala daerah yang mesti adalah orang Papua asli. Jikalau dikaitkan dengan persyaratan pencalonan yang berlaku di dalam UU Pemilihan Kepala Daerah, ketentuan yang membatasi calon dapat mengajukan diri menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah di Papua hanya untuk orang Papua asli, tentu saja menimbulkan ketidaksamaan kesempatan berpartisipasi dalam pemerintahan. Hanya saja, karena secara sosiologis, menimbang aspek sejarah serta penghormatan terhadap struktur masyarakat hukum adat yang berlaku khusus dan spesifik di Papua, perbedaan syarat menjadi calon kepala daerah tidak dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Adanya variasi/perbedaan sistem pemilihan kepala daerah di keempat daerah di atas merupakan pengejawantahan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjadi basis konstitusional desentralisasi asimetris, termasuk di bidang politik. Perbedaan sistem ini adalah konsekuensi dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu. Akan tetapi jika menyangkut pemilihan kepala daerah, maka tidak cukup

cukup hanya mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Secara spesifik yang menjadi dasar konstitusional pemilihan kepala daerah justru diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

### **2.2.2 Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Empat Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris.**

Saat ini terdapat 4 (empat) daerah yang memberlakukan desentralisasi asimetris berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, yakni: (1) Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (3) Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; dan, (4) Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan pengaturan di dalam setiap Undang-Undang bagi keempat daerah tersebut, terdapat pengaturan yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya, sebagai bentuk dari desentralisasi asimetris dengan mendasarkan pada kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah. Hal ini juga berlaku dalam hal desentralisasi asimetris di bidang politik, yang tercermin dalam 11 lembaran pemilihan kepala daerah yang beragam (asimetris), khususnya di Provinsi Papua.

Desentralisasi asimetris di bidang politik tercermin dari 11 lembaran pemilihan yang meliputi meliputi 3 (tiga) hal:

- (1) Adanya persyaratan khusus bagi calon gubernur dan wakil gubernur Orang Asli Papua, yakni orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua;

- (2) tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua ditetapkan dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) 12emban pemilihan melalui mekanisme Noken di wilayah tertentu.

### **2.2.3 Pemilihan Kepala Daerah dalam Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah Ditinjau dari sistemnya, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan 12 emban sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan 12emban desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan 12emban sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan 12emban desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom (Ni'matul Huda, Op.Cit). Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (both sides of one coin). Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam 12emban negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan 12emba kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah presiden dan para 12embang. Jika suatu negara memusatkan 12emba kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para 12embang, tidak dibagi kepada pejabat-pejabat di daerah dan / atau pada daerah otonom maka disebut sentralisasi. Sedangkan Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut 12embangu sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan undang-undang.

Sesuai dengan penjelasan di atas, otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut 12embangu sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No. 2 tahun 1999, kewenangan yang diberikan

kepada daerah (otonom) mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, berikut kewenangan bidang lain, yang tercantum dalam ayat (2). Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam 13emban pemerintahan desentralisasi 13emban rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Periode Demokrasi Terpimpin di era rezim orde lama, hukum pemerintahan daerah yang berlaku secara konstitusional di dasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengaplikasikan 13emban pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan konsep negara kesatuan (*unitary state*) yang 13embang dengan kekuasaan tertumpu pada satu titik kekuasaan. Selanjutnya masa otoritarianisme era orde baru di bawah presiden Soeharto yang menggantikan demokrasi terpimpinnya Soekarno masih bersifat sentralistis. Ketika itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah diberlakukan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Mencermati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebenarnya telah mengatur hubungan kekuasaan pusat dan daerah dalam bobot yang seimbang dalam arti kekuasaan yang dimiliki pusat dan daerah dalam titik keseimbangan (*balance power sharing*). Perancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ditujukan sebagai resolusi dari ketimpangan perjalanan pemerintahan daerah dalam periode sebelum tahun 1974, 13emba menarik kewenangan di antara pusat dan daerah, sehingga bobot kekuasaan selalu bergerak bagaikan bandul yaitu periode tertentu bobot kekuasaan berada pada pemerintah pusat dan pada periode lainnya berada pada pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang telah ditata secara seimbang antara kekuasaan pusat dan daerah awalnya berjalan baik, namun lambat laun mengalami distorsi dan deviasi akibat paradigma dan cara pandang rezim orde baru yang menjadikan kebijakan otonomi daerah sebagai 13embanguna sentralisasi, eksploitasi, dan penyeragaman atas daerah yang sangat beragam. Deviasi dan distorsi tersebut tidak hanya berimplikasi pada ketidakjelasan arah otonomi, melainkan telah menciptakan ketergantungan daerah yang makin hari semakin besar

terhadap pemerintah pusat. Maka ketika penguasa Orde Baru jatuh dari tampuk kekuasaannya, hal ini membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia.

Dengan berubahnya konfigurasi politik otoriter menjadi konfigurasi politik demokratis maka implikasinya adalah lahirnya produk hukum yang lebih berkembang. Kebijakan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang bersifat sentralistik diubah menjadi bersifat desentralistik. Akibat adanya desentralisasi tersebut maka terjadilah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Menurut Hans Kelsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang berkembang berkembang terpilih, yakni dewan kotapraja/kotamadya, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut undang-undang otonom, tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat, yang dibuat oleh organ berkembang negara. Ni'matul Huda berpendapat, desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu berkembang yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah berkembang (daerah) untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah.

Otonomi daerah muncul dari implikasi penerapan konsep desentralisasi dalam ketatanegaraan. Sehingga, ketika pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, maka daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam berkembang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini masih dipandang sejalan dengan konsep negara kesatuan dengan model pengembangan konsep otonomi daerah.

Permulaan desentralisasi pada masa Orde Reformasi dimulai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dinilai merupakan buah dari reformasi di dalam permasalahan hubungannya dengan

pemerintahan daerah. Tarik ulur yang terjadi semenjak kemerdekaan telah melahirkan berbagai produk hukum yang sesuai dengan zamannya. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu pula otonomi daerah boleh dikatakan menemukan bentuk dan sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia yang sangat berkembang pada waktu itu. Undang-undang tersebut lahir dari implikasi reformasi dalam pelaksanaan pemerintah di Indonesia, yang secara langsung menjawab aspirasi masyarakat daerah-daerah di Indonesia dalam merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Undang-undang ini berawal dari ketidakadilan dan ketimpangan hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Hal ini menjadi momen besar perubahan konfigurasi politik otoriter ke konfigurasi politik yang lebih demokratis. Tahapan kedua adalah ketika pemerintah orde reformasi memberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Apabila Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih menampilkan semangat desentralistiknya meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya. Misalnya, pengaturan tentang pengesahan oleh presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh DPRD. Realisasi dari amanat perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan diperluas (ditambah) dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintahan Megawati, setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintah daerah (yang menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi setelah perubahan UUD 1945 rampung dilaksanakan). Sementara itu ada berkembang yang didasarkan pada kondisi ideal, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi) sebagaimana dinyatakan oleh The Liang Gie berikut:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai pembangun pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, 16embang mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah menjadi hal yang urgent diperhatikan meliputi beberapa unsur penting dalam pencapaian dan terwujudnya tujuan. Diantaranya adalah memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan. Pemerintah daerah dituntut untuk bisa memperbaiki dan mengembangkan unsur – unsur sehingga bisa mengatasi problematika yang terjadi di daerah, dalam periode penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri.

Penyelenggaraan otonomi memerlukan pula peran serta masyarakat sebagai stakeholder penting. Mengingat implikasi positif yang terjadi pada masyarakat 16emba. Partisipasi rakyat merupakan salah satu kebutuhan yang tidak bisa dinafikan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka membangun daerahnya. Dasar penting dalam otonomi daerah adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat di daerah untuk terlibat dalam 16embangun-keputusan yang menyangkut 16embangunan di daerah. Keterlibatan itu selama ini hanya

dipresentasikan lewat demokrasi elit, melalui peran DPRD seperti pada zaman orde baru, 17emban kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan mekanisme suara terbanyak.

Sistem seperti ini walaupun terjadi di ruang demokrasi kental beraroma oligarki, di mana suara rakyat digantikan oleh segelintir elit. Yang diuntungkan oleh 17emban semacam ini ialah partai pemenang 17emban 17embangunan. Pihak merekalah yang akan menentukan kandidat kepala daerah, dikendaki atau tidak dikehendaki oleh rakyatnya. Sementara itu, partai-partai menengah dan kecil tidak dapat mengajukan calon. Kalaupun ada, hanya akan menjadi aksesori atau pelengkap penderita. Menjadi penting keterlibatan rakyat dalam berjalannya roda pemerintahan. Konsep keterwakilan yang diberikan rakyat kepada dewan perwakilannya menjadi salah satu cara berkontribusi dalam memberikan aspirasinya, sehingga 17embangu keterbukaan pemikiran dan pandangan dalam masyarakat, bagian dari 17embanguna politik rakyat 17embangu memacu daya kritis dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan dan 17embangunan negara.

#### **2.2.4 Pencalonan Kepala Daerah**

Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyat yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak terlalu luas pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagipula, dalam dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*).

Pemilu dalam sistem modern seperti ini sesungguhnya adalah bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat karena rakyat diberikan kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Kacung Marijan, sistem pemilu berarti instrument untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilahan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*). Secara teoritis pemilu dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu merupakan penggerak mekanisme sistem politik demokrasi. Dalam konteks negara Indonesia, dengan pemilu itulah pengisian badan-badan atau organorgan negara dimulai. Entah itu organ negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD, ataupun organ negara yang melaksanakan pemerintahan, yakni presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, hingga bupati atau walikota. Sehubungan dengan hal ini Reinhold Zippelius mengemukakan bahwa pemilihan umum harus secara efektif menentukan siapa yang memimpin negara dan arah kebijaksanaan apa yang mereka ambil, serta bahwa dalam demokrasi pendapat umum memainkan peranan penting.

Persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesia menurut Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah yang memenuhi syarat:

1. Bertaqwa kepada Tuhan yang maha Esa
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945, cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada negara republik Indonesia serta pemerintah
3. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat
4. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur atau wakil gubernur dan berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati atau wakil bupati dan walikota atau wakil walikota pada saat pendaftaran
5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim pemeriksa kesehatan
6. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih

7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
8. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan / atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
12. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak
13. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri
14. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, dan
15. Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah.

Dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pasal 41 ayat (1) dan (2) :

(1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen).
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).

- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi tersebut.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)
  - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen)
  - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen)
  - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen)
  - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

Dalam hal pencalonan kepala daerah di Indonesia terdapat 2 mekanisme yang dapat ditempuh untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu melalui jalur partai politik dan jalur perseorangan. Mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang ini menjadi alternatif bagi seseorang yang akan menyalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Menurut UU Nomor 31 tahun 2002 tentang partai politik, yang disebut partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Partai politik bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Adapun tujuan didirikannya partai politik menurut UU Nomor 31 tahun 2002 ditentukan dengan jelas tujuannya sebagai berikut :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas menjadi warga negara republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara
- d. Partisipasi politik warga negara
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dalam hal ini partai politik sebagai wadah atau alternatif bagi para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan dirinya pada pemilihan kepala daerah. Partai politik memiliki kewenangan untuk menyeleksi kadernya yang akan dikirimkan pada pemilihan kepala daerah. Mekanisme dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lain dengan melalui jalur perseorangan atau independen. Calon kepala daerah dapat mencalonkan diri tanpa harus melalui partai politik tetapi dengan persyaratan salah satunya mengumpulkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari daerah yang sasaran pencalonannya. Pengertian independen adalah bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang eksekutif, sedangkan pengertian calon independen adalah seorang warga negara yang mencalonkan diri sebagai kandidat presiden atau kepala daerah pada pemilihan umum dengan tidak melalui partai politik. Calon presiden atau kepala daerah independen dapat mencalonkan diri secara perseorangan atau maupun dari suatu instansi non partai.

Pada umumnya independensi dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli. Fraser dan Mayer membedakan independensi itu kedalam kategori pertama, Goal Independence, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan kedua, Instrument Independence, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi terkait kedalam tiga bentuk, yaitu :

- a. Independensi institusional atau struktural (*institutional of structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
- b. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa goal independence, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan instrument independence, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
- c. Independensi administrasi, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi di atas (*institutional and functional independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian kepegawaian sendiri.

Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, pemilu merupakan perwujudan instrument untuk mewujudkan cita-cita demokrasi, yaitu terbentuknya masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, memiliki kebebasan berpendapat, dan mendapatkan akses terpenuhinya hak-hak politik mereka sebagai warga negara. Oleh karena itu, untuk melihat ada tidaknya kedaulatan rakyat/ demokrasi dalam penyelenggaraan negara, indikatornya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi waktu pemilu yang dilakukan secara langsung, bebas, jujur, adil dan berkesinambungan. Melihat pasal 28 D ayat (1) dan (3) Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi: (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Melihat isi pasal diatas, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari jalur perseorangan atau independen mendapat jaminan dari undang-undang untuk dapat berkontribusi dalam pencalonan kepala daerah. Penjelasan isi ayat diatas jelas bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum serta memiliki hak yang sama dalam pemerintahan.

### **2.2.5 Pemilihan Kepala Daerah**

Sejak awal Orde baru yang dipimpin Soeharto peranan partai dalam pemilihan kepala daerah sepakat untuk melaksanakan demokrasi secara penuh melalui pemilihan langsung untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada saat itu kemenangan pemilihan selalu diraih oleh partai Golkar, yang notabene adalah partai di bawah komando Soeharto. Dalam masa Orde Baru yang berlangsung selama tiga puluh dua tahun, Soeharto memunculkan dirinya sebagai penguasa yang otoriter dan sekaligus banyak kebijakan yang dibuat melalui berbagai bentuk Instruksi Presiden. Banyak ilmuwan politik yang mengamati Indonesia menamakan rezim pemerintahan Orde Baru sebuah *Bureucratic Polity Jackson* (1978), Emmerson (1983) menyebutkan sebagai *Bereucratic State*, King (1983) menyebutnya sebagai *Bereucratic Authoritarian*, sementara McVey (1983) menyebutkan sebagai *Beamtenstaat*. Keempat pakar politik yang mengamati perpolitikan Indonesia memiliki pendapat yang sama, yakni kehadiran sebuah birokrasi yang sangat kuat dalam pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. Dengan runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998 segala macam atributnya yang bersifat negatif tentang anti-demokrasi berubah secara sporadik positif menuju demokratisasi. Tetapi bukan berarti prosesnya berjalan secara lancar begitu saja, masih banyak permasalahan-permasalahan yang harus dibenahi. Setelah adanya pemerintahan baru pasca-Soeharto muncul pemikiran reformis presiden Habibie pada awal era Reformasi dengan adanya amandemen konstitusi sampai pada tahap empat kali perubahan maka muncul peluang bagi masyarakat membuat partai bermacam-macam bentuk paham dan ideologi.

Sejak menggantikan Soeharto sebagai Presiden, Habibie melahirkan beberapa peraturan di antaranya rancangan penyelenggaraan pemilihan umum yang dipercepat, kebebasan menumbuhkan partai politik, rancangan perubahan UUD 1945, reformasi militer dan perubahan UU otonomi daerah, dan beberapa peraturan lainnya. Langkah perubahan beberapa dasar ini telah membuka proses demokrasi yang nyata, sebab menurut Dahl, terdapat tiga kriteria demokrasi, di mana salah satunya yakni munculnya kebebasan awam pemberlakuan hak politik bagi warga masyarakat secara nyata. Dan Habibie membuka jalan bagi kebebasan awam dan pelembagaan hak politik tersebut. Pada era reformasi sebelum diberlakukannya peraturan pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah langsung, pilkada jauh lebih baik karena kewenangan DPRD untuk memilih dan mengangkat kepala daerah sangat besar. Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1999 mengamanahkan, "Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan". Dan pemerintah

pusat hanya bertugas mengesahkan keputusan yang telah disepakati. Perkembangan cepat atas proses pematangan demokrasi di peringkat lokal semakin menemukan bentuk pada masa Sidang Umum tahunan MPRRI tahun 2000, PAH 1 MPR turut mengesahkan Pasal 18 UUD 1945 yang berkaitan dengan persoalan Kepala Daerah. pasal 18 ayat (4) mengatakan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ini dapat dilakukan oleh dua cara, yaitu melalui pemilihan oleh DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Apabila mengacu pada UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, khususnya dalam pasal 62 dan pasal 78 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, ternyata mereka tidak diberi wewenang dalam melaksanakan pemilukada.

Oleh karenanya, untuk mendukung pelaksanaan pemilukada secara langsung, Pemerintah Pusat kemudian memberlakukan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai landasan bagi diselenggarakannya pemiluka langsung pada tahun 2005. Dalam sejarah sistem perekrutan ataupun pemilihan kepala daerah sejak Indonesia merdeka, kita sudah mengeluarkan cukup banyak peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Dari semua aturan yang telah dibuat tersebut dapat dikelompokkan sesuai periode dan sistem penyelenggaraan pemilihannya. Pada tahun 1974, rezim orde baru memberlakukan secara sah tentang dominasi pusat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 itu menetapkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, prosedur untuk memilih (ketua) eksekutif daerah (kepala daerah) dan sifat otonomi daerah. Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tersebut, kewenangan untuk memilih kepala daerah dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota untuk Bupati/Walikota dan DPRD Provinsi untuk Gubernur, akan tetapi keputusan dan penetapan dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini karena Pemerintah Pusat harus mendapatkan bupati gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan Pemerintah Pusat. Bagaimanapun, gubernur atau bupati menurut UU No. 5/1974 menegaskan kedudukan tersebut sebagai penguasa tunggal. Namun, peranan gubernur atau bupati tidak jarang mengesampingkan kepentingan daerah. dengan model seperti di atas, kericuhan dan penolakan kerap kali berlaku. Pemerintah pusat sering kali memilih individu yang punya akses dengan pusat kekuasaan. Tidak jarang, kepala daerah yang dipilih bukan pilihan nomor satu yang diusulkan oleh DPRD lokal. Setiap upaya yang dilakukan pemerintah untuk membangun kekuasaannya di daerah selalu

mendapatkan pertentangan yang disebabkan calon diusung oleh daerah tidak mendapat respon positif oleh pusat, dan kejadian ini juga terjadi sebaliknya. Melihat fenomena-fenomena seperti ini partai politik berusaha untuk mencari jalan keluar sebagai pemecah permasalahan dengan mendukung otonomi daerah. hasilnya, diberlakukan UU. No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Ada perbedaan signifikan antara UU No. 5/1974 dengan UU No. 22/1999 yaitu terletak pada pemberian kekuasaan. Pemerintah pusat diamanahkan untuk menyerahkan semua kendali politik kecuali kekuasaan untuk merumuskan hubungan dengan luar negeri, keselamatan, masalah undang-undang, moneter dan fiscal, agama, dan kewenangan bidang lain.

Dengan rumusan yang begini undang-undang yang baru cenderung lebih dekat kepada pemerintahan yang demokratis. Pemilu pada memang telah mengalami perubahan signifikan. Di era Orde Baru, diatur oleh UU No. 5/1974, manakala di era Orde Reformasi diatur oleh UU No. 22/1999. Perbedaan antara kedua sistem juga menunjukkan bagaimana sebetulnya politik lokal bekerja serta bagaimana sesungguhnya demokrasi itu berjalan. Sebagai bahan perbandingan, di era Orde Baru, pemilu pada lebih banyak ditentukan oleh Jakarta. Pemilihan gubernur, bupati/walikota dilakukan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, tetapi pasca pemilihan oleh legislatif lokal, yang bakal menyetujui sekaligus menentukan ditetapkan menjadi kepala daerah atau tidak adalah Menteri Dalam Negeri. Setiap ditetapkannya peraturan tentang pemilihan kepala daerah tentu akan memberikan warna tersendiri terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Hal tersebut terjadi karena undang-undang yang baru ditetapkan merupakan perbaikan ataupun perubahan dari pada undang-undang sebelumnya.

Cukup banyak peraturan perundang-undangan yang sudah dilahirkan tentang pemilu pada ini. Yang paling terakhir adalah UU. No. 10 tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan yang dilakukan secara serentak. Dan sekarang adalah eranya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung. Pada tahun 2004 DPR telah mengesahkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999, pada Pasal 56 ayat (1) telah membuat regulasi bersejarah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD dan Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat diintrodusir oleh UUD 1945 hasil amandemen maupun oleh UU No. 32 tahun 1999 merupakan perwujudan dari gema tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim

Orde Baru. Pada tahun 2004 inilah Indonesia untuk pertama kali telah menyelenggarakan pemilu secara langsung berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah secara langsung mulai dijalankan bulan Juni 2005. Pelaksanaan pemilukada langsung hampir dikembalikan kepada pemilihan melalui DPRD. DPR memutuskan untuk kembali pada pemilihan melalui DPRD dengan ditetapkannya UU No. 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Bab II Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), ayat (1) menyebutkan Gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, dan adil. Ayat (2) menyebutkan Bupati/Walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, dan adil. Penetapan UU No. 22 tahun 2014 ini mendapatkan penentangan yang luar biasa di hampir semua komponen bangsa. Oleh karena itu, sebelum undang-undang tersebut dilaksanakan, Presiden SBY mengambil kebijakan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 tahun 2015 yang semangatnya adalah mengembalikan pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>123</sup> Dengan lahirnya UU. No. 1 tahun 2015 tentang Perppu No. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang maka ini mengembalikan esensi pemilukada secara langsung. Kemudian untuk penyempurnaan maka undang-undang ini direvisi kembali dan diubah menjadi UU No. 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang. Pemilihan kepala daerah sekarang ini dilakukan secara langsung, dan telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dicermati sesungguhnya ketentuan di atas, tidak menegaskan keharusan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih melalui satu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena daerah tidak dapat dipisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam pemilihan kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden, yaitu secara langsung. Setelah proses demokrasi berlangsung, ternyata muncul perdebatan yang mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap boros anggaran dan tidak seimbang dengan cost politik yang dikorbankannya. Ditambah lagi adanya

upaya perbandingan dengan mekanisme pemilihan melalui DPRD, maka gagasan pemilihan secara langsung juga menarik untuk dikaji ulang. Dalam pemilihan kepala daerah belakangan ini, fenomena yang paling menonjol adalah banyaknya sengketa yang terjadi di Mahkamah Konstitusi (MK), dan ini menjadi perkara yang paling dominan dalam sidang yang dilaksanakan oleh MK itu sendiri. Pelaksanaan pemilukada langsung lahir atas pelaksanaan pemilukada melalui perwakilan (DPRD) sebagaimana pernah diamanatkan UU No. 22 tahun 1999, perubahan ini berdasarkan undang-undang penyelenggaraan pemilukada langsung, yakni UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yakni kemudian diperbaiki melalui UU No. 12 tahun 2008. Ketidakjelasan UU No. 32 tahun 2004 mengenai kewenangan penyelenggara pemilukada langsung yang tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menimbulkan banyak persoalan, salah satunya: apakah pemilukada masuk rezim pemilihan umum atau bukan? Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B, dimasukkan dalam bab tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pasal 22E lahir melalui perubahan ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini setidaknya dapat diartikan bahwa konstitusi tidak bermaksud memasukkan pemilukada dalam pengertian pemilihan umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.<sup>128</sup> Adapun dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4), pengertian frasa dipilih secara demokratis tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih melalui DPRD dapat diartikan secara demokrasi, sepanjang prosesnya demokrasi. Sebagaimana dijelaskan, bahwa sesuai dengan sejarah pembentukan pasal 18 ayat (4) dan pasal 22E UUD 1945 sangat berbeda filosofi serta maksud dan tujuannya. Dengan demikian pemilihan kepala daerah bukan termasuk rezim pemilihan umum, anggota DPR, DPD, dan DPRD, karena gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dipilih melalui dua cara, yakni (i) melalui pemilihan oleh DPRD atau (ii) dipilih langsung oleh rakyat. UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan, dan Kedudukan MRP, DPR, DPD dan DPRD, dalam pasal 62 dan pasal 78 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD provinsi, kabupaten, dan kota yang tidak memberikan wewenang kepada DPRD dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. ini berarti pemilihan secara demokrasi bagi gubernur, bupati, dan walikota

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD adalah pemilihan kepala daerah secara langsung.