

Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tulungagung
geloradika@gmail.com

Sun Fatayati

Institut Agama Islam Tribakti Kediri
sunfatayati13@gmail.com

Abstract

Direct Pilkada as a democratic event often presents problematic regional heads, be it the head of the corruption suspect who was re-elected or the regional head who only won because of his high level of popularity but lack of quality. In the end, many problems in the regions are often not resolved. Regional autonomy, which is expected to be able to produce more developed and quality regions, is collided with the reality and the will of the people who still do not clearly understand the meaning of direct democracy itself. The concept of an asymmetric regional head election system is one solution to overcome this problem. Currently, the asymmetrical system for regional head elections is already in operation, however, it is only applied to a number of regions with special labels. Asymmetrical implementation of Pilkada needs to be applied to all regions in Indonesia. As an indicator in the asymmetric concept, stability in economic growth before the implementation of regional elections or the democracy index can be used to measure the quality of democracy in a region. The research method in this article is normative juridical. The conclusion in this article is that an asymmetrical regional head election system needs to be done to create a more effective regional government.

Keywords: Local Election; Auonomy; Democracy.

Abstrak

Pilkada langsung sebagai sebuah event demokrasi kerap kali menghadirkan kepala daerah yang bermasalah, baik itu kepala daerah tersangka korupsi yang terpilih lagi ataukah 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 sistem pemilihan kepala daerah secara asimetris perlu dilakukan untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih efektif.

Keywords: *Pilkada; Otonomi; Demokrasi.*

Pendahuluan

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan Pilkada tidak lagi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan tetapi dilaksanakan secara langsung. Konsep pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dianggap merupakan wujud representasi dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mana disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Meskipun konsep demokratis pada hakikatnya bisa dimaknai dengan demokrasi langsung ataupun tidak langsung, namun dalam konteks pelaksanaan Pilkada konsep demokrasi dimaknai dengan demokrasi langsung tanpa melalui perwakilan.

Padahal mengacu pada fakta historisnya, Pelaksanaan Pilkada langsung kerap kali menciptakan pemerintahan yang tidak efektif, hal itu bisa terjadi manakala kepala daerah terpilih tersebut justru sosok yang awam terhadap manajemen pemerintahan atau proses pemilihan yang kemudian dilakukan justru menghasilkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*) yaitu pertentangan antara Kepala Daerah dan DPRD. Kondisi itu terjadi manakala Kepala Daerah yang terpilih adalah sosok populer yang berasal dari partai-partai kecil atau yang berasal dari jalur independen. Oleh karena itulah pemilihan kepala daerah secara langsung menyimpan potensi melahirkan ketidakefektifan jalannya pemerintahan.

Ketidakefektifan tersebut pada dasarnya bisa diatasi dengan menerapkan sistem pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara asimetris, yaitu sistem yang berbeda antara daerah satu dengan daerah

lainnya. Akan tetapi konsepsi ini memunculkan pertanyaan terkait indikator apa yang bisa digunakan untuk menentukan daerah mana yang layak dan pantas menerapkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, daerah mana yang pemilihannya dilakukan oleh DPRD (perwakilan) serta daerah mana yang ditunjuk secara langsung oleh pemerintah pusat (administratif).

Konsep pemilihan kepala daerah secara asimetris pada dasarnya bisa dilakukan dengan menggunakan beberapa indikator yang bisa diukur, salah satunya adalah pertumbuhan ekonomi. Banyak daerah yang sebenarnya masih kesulitan untuk menghidupi daerahnya sendiri dan hanya mengandalkan dana alokasi umum (DAU) dari pemerintah pusat, dan pada akhirnya daerah dengan kondisi tersebut terjebak dalam pertumbuhan ekonomi yang lambat. Daerah dengan kualifikasi seperti ini pantas untuk dikaji ulang sistem pemilihan kepala daerahnya.

Indikator kedua yang bisa digunakan oleh pembuat undang-undang adalah menggunakan indeks kedewasaan demokrasi (*democratic maturity index*) untuk melihat apakah daerah tersebut telah mampu dan layak untuk melakukan pemilihan secara langsung atau belum. Hanya saja persoalannya adalah sejauhmanakah keakuratan indeks kedewasaan demokrasi dalam menentukan kelayakan sebuah daerah untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung?.

Oleh karena itu, penelitian ini akan mencoba untuk memetakan demografi pelaksanaan pemilihan kepala daerah apabila kedua indikator tersebut diterapkan untuk menentukan dimana daerah yang layak untuk menyelenggarakan pemilihan secara langsung dan mana yang kemungkinan akan dikembalikan kepada DPRD atau justru sebaliknya daerah tersebut dirubah menjadi daerah administratif sebagaimana Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta. Untuk efektivitas dan efisiensi, penelitian ini hanya memetakan sistem pemilihan kepala daerah secara asimetris di tingkat provinsi bukan kabupaten/kota.

Hasil Dan Pembahasan

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan salah satu ujung tombak pemberlakuan asas otonomi daerah dimana rakyat diberikan kekuasaan untuk menentukan kedaulatannya sendiri. Konsepsi kedaulatan rakyat inilah yang kemudian dimaknai bahwa pelaksanaan Pilkada selayaknya dilakukan secara langsung bukan melalui DPRD

sebagaimana yang dilakukan pada era orde baru. Padahal apabila meninjau ketentuan dalam UUD 1945, pada hakikatnya perancang konstitusi memberikan kesempatan kepada pelaksana undang-undang untuk menentukan secara mandiri terkait dengan pelaksanaan Pilkada apakah dilakukan secara langsung ataukah tidak langsung.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi,kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Terlihat dalam ketentuan pada pasal ini pelaksanaan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, Joseph A. Schumeter mengatakan bahwa, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusi untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹ Dalam artian tafsir demokrasi pada dasarnya adalah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh rakyat baik melalui demokrasi langsung maupun tidak langsung.

Konsep "demokratis" yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada hakikatnya mempunyai makna yang berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang ketentuannya diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 yang menyatakan bahwa keduanya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pembedaan antara kedua event demokrasi tersebutlah yang pada hakikatnya memberikan kesempatan bagi pembuat undang-undang untuk menentukan model dan sistem seperti apa yang digunakan untuk memilih kepala daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pembuat undang-undang menyepakati pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pada hakikatnya, pembuat undang-undang tidak mencantumkan secara ekplisit terkait dengan pelaksanaan pilkada secara langsung, hal itu bisa dilihat dalam ketentuan yang diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

Pasal 56

- 1) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*

¹ George Sorensen, *Demokrasi and Demokratization: Processed and Prospects in a Changing Word*, Trj. I. Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 15

- 2) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*

Akan tetapi ketentuan tersebut diikuti dengan ketentuan terkait penetapan pemilih untuk memilih dalam Pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 68,

Pasal 68

Warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Terlihat dari ketentuan dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal tersebut telah menutup peluang bagi pelaksanaan Pilkada melalui jalur lain selain pilihan langsung oleh rakyat. Padahal apabila melihat bentuk penerapan pemilihan kepala daerah secara demokratis, pemilihan kepala daerah bisa dilakukan dengan sejumlah alternatif:

1. Pemilihan Langsung
2. Pemilihan melalui DPRD
3. Pemilihan melalui penunjukan dengan menjadikan status daerah tertentu sebagai daerah administratif.

Alternatif pertama pemilihan langsung adalah sebagaimana yang diterapkan di seluruh Indonesia saat ini yang didasarkan pada 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 yang mana pada Pasal 57 disebutkan bahwa yang mempunyai hak pilih dalam kontestasi ini adalah warga negara Indonesia yang harus memenuhi sejumlah persyaratan yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Alternatif kedua adalah melalui DPRD. Sejauh ini hanya satu provinsi di Indonesia yang proses pemilihannya dilakukan melalui DPRD yaitu DI Yogyakarta. Proses yang ada di Provinsi DIY pada hakikatnya juga tidak termasuk pemilihan, namun merupakan penetapan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a yang mana disebutkan bahwa DPRD DIY bertugas dan berwenang menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur. Kata menetapkan tentu saja mempunyai

makna yang berbeda dengan memilih, dalam artian kewenangan DPRD hanya sebatas menerima nama yang telah dipilih dan ditunjuk oleh pihak Kesultanan dan Kadipaten Yogyakarta.

Alternatif ketiga dengan melalui penunjukan, saat ini pola tersebut hanya terjadi di Provinsi DKI Jakarta yang mana proses pemilihan kepala daerah hanya dilakukan di tingkat Gubernur, sementara itu Kota dan Kabupaten di wilayah DKI Jakarta adalah wilayah administratif sehingga Kepala Daerah baik Walikota maupun Bupati merupakan pejabat administratif yang ditunjuk secara langsung oleh Gubernur.

Oleh karena itulah, pada dasarnya skema pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak berlaku secara simetris di seluruh wilayah Indonesia, hal itu disebabkan diberlakukannya konsep daerah istimewa yang mana salah satunya berimplikasi terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah.

Maka dari itu konsep pemilihan kepala daerah secara asimetris pada hakikatnya bukanlah sesuatu hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hanya saja mekanisme tersebut selama ini hanya terjadi di sejumlah daerah yang berlabel istimewa, lantas bagaimanakah kira-kira konsep yang tepat dalam menata pemilihan kepala daerah secara asimetris?

Ada dua alternatif yang bisa digunakan, yang pertama adalah indikator pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Apabila daerah tersebut tidak bisa mandiri, maka sebagai efektivitas dan efisiensi maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah selayaknya dilakukan melalui penunjukan. Sementara itu untuk daerah dengan perkembangan yang masih merangkak perlahan, maka daerah tersebut selayaknya menggunakan pemilihan melalui DPRD, hal itu untuk memastikan kinerja pemerintah daerah (kepala daerah dan DPRD) berjalan seiring dan sejalan. Sementara itu daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang berada diatas rata-rata nasional, maka daerah tersebut layak diberikan kesempatan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Untuk penetapan indikator, selayaknya pertumbuhan ekonomi tahun sebelum Pilkada menjadi acuan. Sebagai contoh, pilkada serentak yang dilaksanakan pada tahun 2018, maka indikator yang digunakan adalah pertumbuhan ekonomi pada tahun 2017-2018.

Apabila melihat perkembangan ekonomi di suatu daerah, berikut adalah tabel pertumbuhan ekonomi setiap provinsi di Indonesia pada periode 2017-2018.

Tabel 1
Pertumbuhan Ekonomi 2017-2018
Berdasarkan Provinsi dan Pulau

Provinsi	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
DKI Jakarta	6,5	6,1	6,4	5,9	6,0	5,9
Jawa Barat	5,3	5,3	5,2	5,3	6,0	5,6
Jawa Tengah	5,3	5,2	5,2	5,4	5,4	5,5
DI Yogyakarta	5,2	5,2	5,4	5,3	5,4	5,9
Jawa Timur	5,4	5,1	5,6	5,7	5,5	5,6
Banten	5,9	5,5	5,6	5,7	5,9	5,6
Jawa	5,7	5,5	5,7	5,6	5,7	5,7

Provinsi	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Aceh	3,8	4,5	4,8	3,6	3,3	5,7
Sumatera Utara	4,5	5,1	5,2	5,6	4,7	5,3
Sumatera Barat	5,0	5,4	5,4	5,4	4,7	5,1
Riau	2,8	2,5	2,9	2,6	2,9	2,4
Jambi	4,2	4,3	4,8	5,2	4,6	4,7
Sumatera Selatan	5,2	5,3	5,6	5,9	5,9	6,1
Bengkulu	5,2	5,3	4,9	4,6	5,1	5,1
Lampung	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	5,4
Kep. Bangka Belitung	6,4	5,2	3,6	2,9	2,5	4,5
Kepulauan Riau	2,0	1,1	2,4	2,6	4,5	4,5
Sumatera	4,1	4,2	4,4	4,4	4,3	4,7

Provinsi	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Kalimantan Barat	4,9	4,8	5,1	5,8	5,1	5,2
Kalimantan Tengah	9,5	6,1	6,1	5,3	4,6	5,7
Kalimantan Selatan	5,3	5,0	6,4	4,5	5,1	4,6
Kalimantan Timur	3,9	3,6	3,5	1,6	1,8	1,8
Kalimantan Utara	6,2	6,5	6,6	7,0	5,6	4,6
Kalimantan	5,0	4,4	4,6	3,4	5,6	4,6

Provinsi	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Sulawesi Utara	6,4	5,8	6,5	6,5	6,6	5,8
Sulawesi Tengah	4,0	6,6	8,7	9,2	6,5	6,0
Sulawesi Selatan	7,7	6,8	6,7	7,8	7,4	7,4
Sulawesi Tenggara	7,8	6,9	6,6	6,1	5,8	6,1
Gorontalo	7,4	6,6	5,2	7,8	6,1	7,5
Sulawesi Barat	7,7	5,3	7,1	6,6	5,5	6,6
Sulawesi	6,9	6,6	6,9	7,5	6,8	6,7

Provinsi	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Bali	6,2	6,0	6,2	4,0	5,6	6,1
Nusa Tenggara Barat	-3,2	-1,5	4,2	0,6	0,1	-0,8
Nusa Tenggara Timur	5,1	5,3	5,0	5,3	5,1	5,2
Bali dan Nusa Tenggara	2,9	3,4	5,3	3,2	3,8	3,8

	Pertumbuhan (YoY) %					
	2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Maluku	6,6	5,8	5,8	5,1	5,3	5,5
Maluku Utara	7,6	7,0	7,8	8,3	7,9	7,3
Papua Barat	3,6	2,1	3,8	6,3	5,9	12,8
Papua	3,7	6,3	3,9	4,8	26,1	24,7
Maluku dan Papua	4,4	5,3	4,4	5,4	16,9	18,2

Seumber : www.bps.go.id

Sebagai informasi bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2017 adalah 5,07%, Apabila berdasarkan tabel diatas serta dikombinasikan berdasarkan klasifikasi yang dibuat dalam artikel ini, maka demografi provinsi pada tahun 2017-2018 dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Provinsi dengan Pertumbuhan Ekonomi dengan Quartal selalu dibawah nasional: Aceh, Riau, Jambi, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat.
2. Provinsi dengan Pertumbuhan Ekonomi dengan Quartal terkadang dibawah terkadang diatas pertumbuhan ekonomi nasional: Sumatera Barat, Sumatera Utara, Jambi, Bengkulu, Lampung, Kep. Bangka

Belitung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah, Bali, Nusa Tenggara Timur, Papua Barat, Papua.

3. Provinsi dengan pertumbuhan ekonomi dengan Quartal selalu diatas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, DI Yogyakarta, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara.

Apabila skema pertumbuhan ekonomi digunakan dalam penerapan pemilihan kepala daerah secara asimetris maka untuk daerah dengan pertumbuhan ekonomi rendah selayaknya pemilihan kepala daerah dilakukan melalui penunjukan bukan pemilihan.

Hal ini didasarkan pada teori yang disampaikan oleh Acemoglu dan Robinson, bahwa pemilihan secara langsung bisa menghasilkan efek yang negatif.

Firstly, if the incumbent politician's probability to be re-elected is sufficiently unlikely, he may be induced to extract private benefits during his remaining time in office. Secondly, intense political competition may cause politicians to adopt pork-barrel policies rather than policies that benefit the electorate as a whole to cater to their narrow support base.²

Oleh karena itulah, pemilihan kepala daerah secara langsung sebaiknya tidak diterapkan di daerah yang tingkat pertumbuhan ekonomi rendah yang membutuhkan stabilitas dan relasi yang baik dengan pemerintah pusat. Hal ini juga ditegaskan oleh Esernen,³

Unstable political environment may reduce investment and the speed of economic development by creating uncertainty. If the propensity of the change of government is high, uncertainty about the new policies of a potential new government increases and raising uncertainty cause economic agents to doubt about taking economic initiatives. On the other hand, foreign investors that pay attention to a stable political environment may opt to invest in countries with less policy uncertainty and less uncertainty about property rights. If rulers of the countries are weak and there is a

² M Rosaria Alfano dan A Laura Baraldi, "Is there an optimal level of political competition in terms of economic growth? Evidence from Italy", *European Journal of Law and Economics*, Volume 39, Nomor 2, April 2015, hlm. 263-285.

³ Selçuk Çağrı Esener dan Evren İpek, "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries", *Sosyoekonomi; Ankara*, Volume 26, Nomor 36, April 2018, hlm. 11-32

risk of being overthrown, policymakers may allow key groups to engage in rent-seeking activities, which may affect economic growth negatively. Even if government changes are peaceful and comply constitutional norms, political instability may affect economic growth through its impact on government myopia. This myopia occurs when forward-looking governments do not pay attention to carry out long-term economic policies due to uncertain re-election prospects. Theoretically, an inverse relationship from economic performance to political instability is also possible. Poor economic performance of a country may be substantial determinant in social tensions and political instability, which in turn may give rise to the fall of a government.

Pemerintahan yang stabil akan cenderung meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sementara itu pemerintahan yang tidak stabil mempunyai kecenderungan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang rendah.

Lantas mengapa daerah dengan kategori ini tidak dilakukan pemilihan melalui DPRD?. Hal itu didasarkan pada pendapat Mahfud MD yang menyatakan bahwa pemilihan langsung lebih mampu menjaga stabilitas dibandingkan pemilihan melalui DPRD, karena apabila dipilih oleh DPRD membuka peluang jatuhnya kepala daerah ditengah jalan oleh DPRD.⁴ Hal itu disebabkan kondisi daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah bisa menjadi alasan bagi DPRD untuk melakukan *impeachment*.

Lantas bagaimana dengan mekanisme penunjukan sebagaimana yang terjadi seperti di Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta?. Mekanisme penunjukan sebagai kepala daerah merupakan pola yang hanya pernah diterapkan di Kabupaten/Kota di DKI Jakarta serta DI Yogyakarta sebelum keluarnya Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Sistem ini mempunyai karakteristik dimana daerah yang kepala daerahnya ditunjuk akan bertransformasi menjadi daerah administratif yang tentunya kewenangannya dalam menentukan kebijakan jadi terbatas. Konsep ini pada hakikatnya semakin menegaskan kedudukan provinsi sebagai daerah administratif, karena selama ini terjadi kerancuan mengenai titik berat otonomi daerah yaitu di provinsi ataukah

⁴ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta:Pustaka LP3S Indonesia, 2007, hlm.133-135

kabupaten/kota.⁵ Apabila mengacu pada pola relasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di beberapa negara di dunia, pada praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistik atau sebaliknya diselenggarakan seluruhnya secara desentralistik. Oleh karena itu, dalam sistem negara federal maupun kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistik oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistik diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini pula yang melahirkan konsep *local state government* dan *local self government*. Jika *local state government* melahirkan wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah yang direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah, *local self government* melahirkan daerah atau wilayah otonom yang direpresentasikan keberadaan DPRD. Teritorial dua sistem pemerintahan daerah ini dapat berhimpit (perfektoral terintegrasi) atau tidak berimpit (perfektoral tidak terintegrasi).⁶

Penunjukan daerah administratif tidak akan bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, karena pasal tersebut hanya berlaku bagi daerah yang bersifat otonom dan tidak mempunyai kekhususan. Sementara itu untuk daerah yang mempunyai pertumbuhan ekonominya rendah, selayaknya harus diperlakukan khusus oleh negara demi mencapai kesetaraan. Daerah-daerah tersebut apabila merujuk pada data BPS periode 2017-2018 antara lain; Aceh, Riau, Jambi, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat.

Sementara itu bagaimana dengan daerah yang dalam beberapa waktu pertumbuhan ekonominya berada di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia akan tetapi dalam beberapa waktu tertentu berada di bawah?. Daerah dengan kategori seperti ini juga perlu diperlakukan khusus, akan tetapi tidak bisa diperlakukan sama sebagaimana daerah administratif. Hal itu disebabkan daerah tersebut telah terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonominya secara otonom, hanya saja diperlukan kepemimpinan yang betul-betul memahami seluk beluk pemerintahan bukan sosok yang dipilih hanya karena popularitas semata.

⁵ Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Problematika Peran Ganda Gubernur Di Daerah Otonomi Khusus, <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/viewFile/232/106>

⁶ <https://media.neliti.com/media/publications/229166-pemilihan-gubernur-dan-wakil-gubernur-da-e080994d.pdf> diakses pada tanggal 2 Desember 2019

Apabila melihat dari daftar provinsi-provinsi yang termasuk dalam kelompok ini, maka akan ditemukan sejumlah fakta yang menarik:

Tabel 2
Daftar Gubernur di Provinsi pada Kualifikasi Kedua

Nama Provinsi	Gubernur	Profesi Sebelumnya
Sumatera Utara	Edy Rahmayadi	TNI
Sumatera Barat	Irwan Prayitno	Politisi
Jambi	Facrori Umar	Hakim
Bengkulu	Rohidin Mersyah	Birokrat
Lampung	Arinal Djunaidi	Birokrat
Bangka Belitung	Erzaldi Rosma Johan	Pengusaha
Kalimantan Barat	Sutarmidji	Politisi
Kalimantan Selatan	Sahbirin Noor	Pengusaha
Sulawesi Tengah	Longki Djanggola	Birokrat
Bali	I Wayan Koster	Politisi
Nusa Tenggara Timur	Victor Laiskodat	Politisi
Papua Barat	Dominggus Mandacan	Politisi
Papua	Lukas Enembe	Politisi

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat dari data diatas, dari 13 (tiga belas) provinsi yang termasuk dalam kategori kedua hanya 3 (tiga) diantaranya yang diisi oleh birokrat, sementara sebagian besar diisi oleh politisi dan hanya dua yang diisi oleh pengusaha. Persoalan yang kemudian hadir ketika suatu daerah diisi oleh politisi adalah rawannya konflik kepentingan antara Gubernur dengan Pemerintah Pusat. Hal itu terjadi manakala pemerintah daerah dikepalai oleh sosok yang berasal dari partai yang berbeda dengan presiden.

Hal itu ditegaskan oleh teori yang disampaikan Abrucio yang mengatakan bahwa *national politics follows a state logic, according to which loyalty to local electoral bases dominates national and partisan concerns.*⁷

Selain itu pemilihan lewat DPRD juga memungkinkan stabilitas pemerintahan karena menghindari terciptanya pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Gagasan Mahfud MD yang menyatakan bahwa pemilihan lewat DPRD menghadirkan instabilitas pada dasarnya dikarenakan melihat sistem pemilihan tersebut menggunakan kacamata sistem pemerintahan parlementer, dimana Parlemen mempunyai kewenangan mengangkat sekaligus memberhentikan Presiden. Akan

⁷ José Antonio Cheibub, Argelina Figueiredo dan Fernando Limongi, "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics and Society; Coral Gables*, Volume 51, Nomor 1, 2009, hlm. 1-IV

tetapi dalam konteks daerah, seharusnya mekanisme yang digunakan untuk memberhentikan kepala daerah tetap tunduk pada ketentuan sebagaimana pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah,

Pasal 83

- 1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
- 3) Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 4) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 5) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Terlihat dari ketentuan diatas, pada dasarnya pemberhentian kepala daerah tidak bisa dilakukan tanpa adanya alasan yang jelas, dengan kondisi daerah yang pertumbuhan ekonominya merangkak naik maka tidak ada alasan bagi DPRD untuk memberhentikan kepala daerah kecuali adanya alasan-alasan tertentu sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang. Meskipun sistem pemilihan yang digunakan adalah melalui DPRD, akan tetapi pemberhentianya tetap dilakukan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sisi positifnya sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah akan menjamin stabilitas pemerintahan karena selain memastikan calon yang dipilih merupakan calon yang terbaik, pola ini juga meminimalisir munculnya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) dalam pemerintahan daerah.

Sementara itu untuk daerah dengan pertumbuhan ekonomi diatas rata-rata nasional, seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, DI Yogyakarta, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara selayaknya harus diberi kesempatan untuk menyelenggarakan pilkada secara langsung apabila pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai indikatornya.

Indikator Indeks Kedewasaan Demokrasi (democratic maturity index)

Salah satu indikator yang bisa digunakan untuk memetakan daerah yang bisa melaksanakan pilkada secara langsung, melalui DPRD ataupun melalui penunjukan adalah dengan menggunakan indeks kedewasaan demokrasi. Salah satu persoalan mengapa demokrasi dianggap sebagai sistem yang terburuk menurut Aristoteles adalah potensi lahirnya pemimpin yang otoriter. Hal ini ditegaskan pula oleh Martin Farrel yang melihat dampak negatif demokrasi, *democracy is a system in which no one can choose himself to rule or to bestow upon himself unconditional and unlimited power.*⁸ Oleh karena itulah kedewasaan dalam demokrasi adalah sesuatu hal yang vital dalam proses demokrasi langsung, karena apabila pemilih belum dewasa dalam menentukan pilihan maka pemimpin terpilih tidak ditentukan atas dasar kualitas namun bisa jadi atas dasar kebencian yang justru kontradiktif dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

Untuk Pilkada 2018, maka nilai indeks demokrasi Indonesia yang selayaknya menjadi acuan adalah data yang tercatat pada tahun 2017,

Tabel 3
Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2017

Provinsi	Aspek Kebebasan Sipil	Aspek Hak-Hak Politik	Aspek Lembaga Demokrasi	Rata-Rata
Aceh	87.27	63.94	61.47	70.89
Sumatera utara	74.75	62.29	68.87	68.63
Sumatera barat	61.66	61.08	92.72	71.82
Riau	82.03	66.57	73.41	74.03
Jambi	86.81	62.08	77.27	75.38
Sumatera selatan	90.83	63.9	69.03	74.58
Bengkulu	88.51	59.42	74.03	73.98
Lampung	74.12	67.2	77	72.77

⁸ Martin F Farrell, "Democracy, Peace and Conflict: Personal and Professional Reflections on 30 Years with the Wisconsin Institute", *Journal for the Study of Peace and Conflict; Stevens Point*, 2016, hlm. 1-5.

Kep. Bangka belitung	83.07	82.3	72.89	79.42
Kep. Riau	90.84	71.45	65.82	76.03
Dki jakarta	87.73	80.86	87.12	85.23
Jawa barat	73.61	71.02	59.16	67.93
Jawa tengah	69.07	67.24	78.82	71.71
Di yogyakarta	93.25	82.31	73.55	83.03
Jawa timur	78.98	60.98	76.57	72.17
Banten	85.16	63.87	74.98	74.67
Bali	95.51	66.8	76.85	79.72
Nusa tenggara barat	79.4	62.08	93.98	78.48
Nusa tenggara timur	79.69	69.75	79.39	76.27
Kalimantan barat	97.15	76.36	60.85	78.12
Kalimantan tengah	95.58	56.69	82.5	78.25
Kalimantan selatan	60.16	81.09	88.79	76.68
Kalimantan timur	83.33	67.18	68.72	73.07
Kalimantan utara	98.57	68.54	78.93	82.01
Sulawesi utara	90.87	72.12	62.54	75.17
Sulawesi tengah	90.04	55.88	66.44	70.78
Sulawesi selatan	77.48	64.58	72.23	71.43
Sulawesi tenggara	77.66	60.49	69.74	69.29
Gorontalo	85.3	68.18	68.73	74.07
Sulawesi barat	73.56	60.84	71.39	68.59
Maluku	81.78	74.85	76.15	77.59
Maluku utara	90.19	65.84	54.02	70.01
Papua barat	92.42	39.05	63.14	64.87
Papua	89.09	42.16	56.91	62.72
Indonesia	78.75	66.63	72.49	72.62

Sumber : www.bps.go.id

Apabila mengacu pada tabel diatas, ada tiga aspek yang digunakan sebagai penilaian yaitu kebebasan sipil, hak-hak politik, dan lembaga demokrasi. Dengan menggunakan pola yang sama dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah yang paling tepat untuk diterapkan, maka untuk indikator indeks kedewasaan demokrasi dapat pula dibagi menjadi tiga kelompok:

1. Kelompok pertama adalah provinsi dengan ketiga-tiga aspeknya berada dibawah rata-rata nasional.
2. Kelompok kedua adalah provinsi dengan beberapa aspek berada diatas rata-rata nasional, namun sejumlah aspek lainnya berada dibawah rata-rata nasional.

3. Kelompok ketiga adalah provinsi dengan ketiga aspek berada diatas rata-rata nasional.

Bagi provinsi dengan kategori pertama, selayaknya pemilihan kepala daerah dilakukan melalui penunjukan karena rendahnya kedewasaan dalam berdemokrasi Daerah-daerah tersebut antara lain: Sumatera Utara Sulawesi Barat.

Sementara itu daerah dengan klasifikasi kedua adalah daerah dengan beberapa aspek berada di atas rata-rata nasional, namun sebagian yang lain berada di bawah rata-rata nasional, kondisi daerah sebagaimana dengan karakteristik seperti ini maka selayaknya sudah menggunakan proses pemilihan yaitu melalui DPRD, daerah tersebut antara lain: Aceh, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Kepulauan Riau, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku Utara, Papua Barat, Papua

Sementara itu daerah dengan klasifikasi ketiga yang dianggap dewasa dalam berdemokrasi selayaknya sudah menggunakan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, daerah sebagaimana yang dimaksud dalam kategori ini adalah: Kep. Bangka Belitung, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Utara, Maluku.

Klasifikasi tersebut tentu saja bersifat tentatif, dalam artian ketika suatu daerah sudah mampu memenuhi persyaratan dimana indeks demokrasinya meningkat maka sistem pemilihan kepala daerahnya juga bisa menyesuaikan.

Kesimpulan

Sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia saat ini pada hakikatnya sudah berjalan secara asimetris. Akan tetapi konsep asimetris itu hanya terjadi di sejumlah daerah tertentu yang berlabel Istimewa seperti DKI Jakarta ataupun DI Yogyakarta. Padahal konsep asimetris menjadi solusi dibalik banyaknya persoalan yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung di sejumlah daerah. Akan tetapi penerapan Pilkada secara asimetris tidak bisa dilakukan secara sepihak serta tanpa ada dasar dan indikator yang jelas, oleh karena itulah indikator pertumbuhan ekonomi ataupun indeks kedewasaan demokrasi

bisa menjadi salah satu alat ukur untuk bisa mengetahui sejauh mana kesiapan suatu daerah untuk bisa menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Berdasarkan simulasi sederhana dengan indikator pertumbuhan ekonomi dan kedewasaan demokrasi, konsep pilkada asimetris akan mampu memetakan persoalan di sejumlah daerah dan daerah yang masih rendah pertumbuhan ekonominya atau daerah yang masih rendah indeks demokrasinya. Didaerah yang masih tergolong rendah, kepala daerahnya akan dipilih oleh Presiden secara langsung sehingga koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih terbangun. Sementara itu daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang masih belum stabil terkadang berada diatas rata-rata pertumbuhan nasional namun terkadang dibawah atau indeks demokrasinya naik turun maka daerah tersebut pantas diberikan kesempatan untuk menerapkan konsep otonomi dalam berdemokrasi dengan melakukan Pilkada sendiri melalui pemilihan DPRD. Hal ini untuk memastikan bahwa kandidat yang terpilih tidak akan berseberangan dengan DPRD, karena pemerintah daerah pada dasarnya terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sinergitas dan kerjasama diperlukan secara maksimal agar pertumbuhan ekonomi bisa stabil serta indeks demokrasi lebih meningkat.

Sementara itu bagi daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang sudah diatas rata-rata nasional atau indeks demokrasi yang diatas rata-rata nasional haruslah diberikan kesempatan untuk menerapkan demokrasi langsung seutuhnya dengan menerapkan pilkada secara langsung.

Selain menciptakan pemerintahan yang efektif, konsep ini secara tidak langsung akan menciptakan iklim kompetisi yang dinamis, dimana setiap daerah akan berkompetisi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya dan meningkatkan indeks demokrasinya agar betul-betul menciptakan daerah yang demokratis secara substansial tidak hanya prosedural.

Daftar Pustaka

Alfano, M Rosaria; Baraldi, A Laura, "Is there an optimal level of political competition in terms of economic growth? Evidence from Italy", *European Journal of Law and Economics*; New York Volume 39, Nomor 2, April 2015

Cheibub, José Antonio; Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando, "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics and Society*; Coral Gables Volume 51, Nomor 1, 2009

Esener, Selçuk Çağrı; İpek, Evren, "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries" *Sosyoekonomi; Ankara*. Volume 26, Nomor 36, April 2018

Farrell, Martin F, "Democracy, Peace and Conflict: Personal and Professional Reflections on 30 Years with the Wisconsin Institute", *Journal for the Study of Peace and Conflict*, 2016

MD, Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta:Pustaka LP3S Indonesia

Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Problematika Peran Ganda Gubernur Di Daerah Otonomi Khusus,
<http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/viewFile/232/106>

Sorensen, George, *Demokrasi and Demokratization: Processed and Prospects in a Changing Word*, Trj. I. Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah* , Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003

<https://media.neliti.com/media/publications/229166-pemilihan-gubernur-dan-wakil-gubernur-da-e080994d.pdf> diakses pada tanggal 2 Desember 2019