



**REFORMULASI PENGATURAN PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH  
DI INDONESIA PASCA REFORMASI**

**OLEH:  
GUGUN EL GUYANIE  
NIM. 22932005**

**RINGKASAN DISERTASI  
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2025**

## HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

الحق بلا نظام يغلبه الباطل بالنظام

Kebenaran yang tidak terorganisir dengan baik, akan dikalahkan oleh kebathilan yang terorganisir

(Ali Bin Abi Thalib)

Karya ini kupersembahkan untuk para kekasih Allah yang aku cintai dan mencintaiku: kedua orangtuaku, istriku Umi Azizah Khalil, putriku Madania Ainun Nahra dan putraku Mohammad Haikal Addaruquthni.

**DEWAN PENGUJI**

**UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**GUGUN EL GUYANIE**  
**NIM. 22932005**

**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, SH., M.Hum.**  
**(Ketua Sidang – Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)**

**Prof. Dr. Suparman Marzuki., SH., M.Si**  
**(Promotor)**

**Dr. Idul Rishan., SH., LL.M**  
**(Co Promotor)**

**Prof. Purwo Santoso., MA., Ph.D**  
**(Penguji)**

**Dr. Abdul Gaffar Karim., SIP., MA**  
**(Penguji)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda., SH., M.Hum**  
**(Penguji)**

**Dr. Jamaludin Gafur., SH., MH**  
**(Penguji)**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat-Nya. Penulisan disertasi ini telah selesai dan akan memasuki tahapan selanjutnya. Perlu kerja keras, telaten, sabar serta cermat agar dapat menyelesaikan disertasi ini yang tentunya dimulai dari proses pendaftaran untuk diterima menjadi mahasiswa Program Doktor Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

Semua itu dapat dilalui dengan baik berkat bantuan, dukungan dan motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan yang baik ini, izinkanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Istri tercinta, Umi Azizah Khalil., SP, bersama anak-anakku: Madania Ainun Nahra dan Mohammad Haikal Addaruquthni, yang telah bersabar, setia dan mendukung penulis dalam menempuh studi ini;
2. Alm Bapak Iskandar dan Ibu Kalmiyah, utusan Tuhan untuk membesarkan dan mendidikku;
3. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Fathul Wahid.,ST.,M.Sc.,Ph.D. Penulis mendapatkan atmosfer akademik terbaik dan fasilitas yang memadai selama menempuh studi;
4. Dekan Fakultas Hukum UII, Prof. Dr. Budi Agus Riswandi.,S.H.,M.Hum., yang memberikan fondasi penting bagi mahasiswa dan mahasiwi FH UII dalam menempuh pendidikan Ilmu Hukum;
5. Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum UII, Prof. Dr. M. Syamsudin.,S.H.,M.H., atas kemurahan hati dalam memberikan pengetahuan dan pelayanan prima bagi penulis selama menempuh studi doktoral;
6. Prof. Dr. Suparman Marzuki, S.H.,M.Hum., sebagai Promotor, yang selalu setia membimbing, memberikan inspirasi bagi penulis dalam menyelesaikan setiap tahapan dalam penulisan disertasi;
7. Dr. Idul Rishan.,S.H.,LL.M, sebagai pembimbing penulis pada saat menempuh mata kuliah kekhususan dan sebagai Co-promotor dalam penulisan disertasi ini, dengan sabar memberikan catatan perbaikan dalam penulisan disertasi ini;

8. Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta: Prof. H. Noorhaidi Hasan., MA., M.Phil., Ph.D dan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta: Prof. Dr. H. Ali Sodikin, yang telah memberikan izin kepada penulis untuk menempuh studi doktoral.
9. Para kolega dosen dan tendik di Prodi Hukum Tata Negara dan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang memberikan support untuk mengejar S3.
10. Jajaran pengurus PWNU DIY, yang saya ta'dzimi KH Asyhari Abta (Mustasyar PWNU) dan jajarannya. KH Mas'ud Masduki (Rois Syuriah) dan jajarannya, serta Dr. KH Ahmad Zuhdi Muhdlor., SH., M.Hum (Ketua Tanfidziyah) dan seluruh jajarannya, yang ikut memberikan motivasi menyelesaikan studi yang panjang ini.
11. Para dosen pengajar pada program Doktor Hukum FH UII, yakni: Prof. Dr. Suparman Marzuki.,SH.,M.Si, Dr. Drs. Rohidin.,S.H.,M.Ag, Prof. Nandang Sutrisno.,S.H.,LL.M.,M.Hum.,Ph,D, Prof. Dr. Sefriani.,S.H.,M.Hum, Prof. Dr.Shidarta.,S.H.,M.Hum, Prof. Dr. Khudzaifah Dimiyati.,S.H.,M.Hum, Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu.,S.H.,MS., Prof. Dr. Sefriani.,S.H.,M.Hum, mas Dodik Setiawan Nur Heryanto.,S.H.,M.H.,LL.M.,Ph.D, dan (Alm) Prof. Jawahir Thontowi.,S.H.,Ph.D, yang telah memberikan banyak ilmu pengetahuan hukum, selama penulis menempuh studi Doktor ini;

Penulis menyadari bahwa sebagai sebuah karya ilmiah akademik, disertasi ini tentunya masih jauh dari sempurna, karena keterbatasan yang dimiliki. Terima kasih untuk semua doa dan dukungan.

Yogyakarta, 29 Desember 2025

Gugun El Guyanie

## DAFTAR ISI

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	vii
DAFTAR GAMBAR .....	viii
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian .....	6
F. Kerangka Teori .....	18
G. Metode Penelitian .....	24
H. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan Disertasi .....	27
BAB II PEMBAHASAN .....	29
A. Dinamika Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi .....	29
1. Pemilihan Tidak Langsung oleh DPRD .....	31
2. Pemilihan Langsung oleh Rakyat .....	33
3. Upaya kembali kepada Pemilihan oleh DPRD yang Gagal .....	39
4. Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Otonomi Asimetris .....	42
B. Asimetrisme Dalam Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia .....	51
1. Faktor Keragaman Daerah .....	53
2. Faktor Historis dan Asal Usul Daerah .....	56
3. Faktor Kemampuan Anggaran Daerah .....	66
4. Faktor Potensi Konflik dan Kerawanan Keamanan .....	70
C. Formula Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Reformasi Secara <i>Ius     Constituendum</i> .....	75
1. Model Pemilihan ( <i>Election Model</i> ) .....	82

2. Pemilihan Tidak Langsung ( <i>Indirect Election</i> ).....	85
3. Pemilihan secara Khusus ( <i>Spesific Election</i> ).....	87
4. Model Tanpa Pemilihan ( <i>Non Election Model</i> ).....	90
<b>BAB III PENUTUP</b> .....	95
<b>A. Kesimpulan</b> .....	95
<b>B. Rekomendasi</b> .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	97
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b> .....	115

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian ini dengan Penelitian Terdahulu .....</b>	<b>7</b>
<b>Tabel 2.1 Indeks Kerawanan Pemilu Tingkat Provinsi Tahun 2024.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabel 2.2 Kategori dan Range Skor Kerawanan Pemilu.....</b>	<b>72</b>

## **DAFTAR GAMBAR**

<b>Gambar 2.1 Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Reformasi .....</b>	<b>82</b>
<b>Gambar 2.2 Work Flow Direct Election Model .....</b>	<b>85</b>
<b>Gambar 2.3 Work Flow Indirect Election Model .....</b>	<b>87</b>
<b>Gambar 2.4 Work Flow Spesific Election .....</b>	<b>90</b>

## ABSTRAK

Tujuan disertasi ini adalah mengkaji reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi. Tujuannya untuk mengkaji pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi, mengkaji urgensi reformulasi pengaturan dan menemukan desain pengaturan ke depan secara *ius constituendum*. Terdapat tiga rumusan masalah dalam disertasi ini, yaitu: *pertama*, bagaimana dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi?; *kedua*, mengapa dibutuhkan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia?; dan *ketiga*, bagaimana seharusnya desain pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi ke depan secara *ius constituendum*? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan sifat eksploratoris sekaligus deskriptif yang didukung pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis data yang digunakan data sekunder yang terdiri: 1) bahan hukum primer; dan 2) bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, dokumenter, dan penelusuran internet. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Pasca reformasi pembentuk UU mengalami dinamika: dari pilkada tidak langsung (1999), menjadi pemilihan langsung (2004), kembali pada pilkada tidak langsung (2014), menolak pilkada tidak langsung dari 2014 sampai sekarang. Dinamika tersebut dipengaruhi oleh konfigurasi politik *electoral*: siapa pemenang pemilu, bagaimana peta koalisi dan oposisi pasca pemilu. Sementara di jalur penafsir konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi sebagai *the final interpreter of the constitution*, sejak berdiri tidak pernah ada putusan yang menyatakan pilkada langsung itu inkonstitusional, maka hal itu bermakna MK selalu konsisten untuk mendukung model pilkada langsung; (2) Reformulasi atau pengaturan ulang pengisian jabatan kepala daerah menemukan urgensinya pasca reformasi dengan memaknai bahwa demokrasi itu mengakomodasi keberagaman daerah dan melihat budaya hukum, tidak dengan menerapkan model pemilihan secara seragam. (3) Desain pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi secara *ius constituendum* adalah mempertahankan dan mengembangkan model asimetris, meliputi *election* dan *non-election*. Model *election* dapat diimplementasikan dengan tiga model: *direct election*, *indirect election* dan *specific election*. Sementara model *non-election* dapat diterjemahkan dengan dua model: penetapan dan pengangkatan. Artinya model pemilihan langsung bukanlah model yang paling demokratis, sebaliknya model *non-election* dan pemilihan tidak langsung bukan berarti tidak demokratis. Rekomendasi dari disertasi ini untuk pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) sebaiknya mempertahankan dan mengembangkan model pengisian jabatan kepala daerah secara asimetris, dengan mempertimbangkan keragaman daerah, baik dari sisi historis, SDM, kemampuan anggaran daerah maupun potensi konflik dan kerawanan.

Kata-kata kunci: reformulasi pengaturan, pengisian jabatan, kepala daerah.

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to examine the reformulation of regulations governing the filling of regional head positions in Indonesia after the reform. The aim is to examine the regulations governing the filling of regional head positions in Indonesia after the reform, examine the urgency of reformulating the regulations, and find a future regulatory design in accordance with *ius constituendum*. There are three problems formulated in this dissertation, namely: first, what are the dynamics of the regulations governing the filling of regional head positions in Indonesia after the reform?; second, why is it necessary to reformulate the regulations governing the filling of regional head positions in Indonesia?; and third, what should be the design of the filling of regional head positions in Indonesia after the reform in the future in terms of *ius constituendum*? This research is normative legal research with an exploratory and descriptive nature, supported by a statute approach, a historical approach, and a conceptual approach. The types of data used are secondary data consisting of: 1) primary legal materials; and 2) secondary legal materials. Data collection techniques were carried out through literature study, documentation, and internet searches. The results of this study show that: (1) After the reform, the formation of laws underwent dynamics: from indirect regional elections (1999) to direct elections (2004), back to indirect regional elections (2014), and rejection of indirect regional elections from 2014 to the present. This dynamic was influenced by the electoral political configuration: who won the election, and what the coalition and opposition map looked like after the election. Meanwhile, in terms of constitutional interpretation, the Constitutional Court, as the final interpreter of the constitution, has never issued a ruling declaring direct regional elections to be unconstitutional since its establishment, which means that the Constitutional Court has always been consistent in supporting the direct regional election model. (2) The reformulation or rearrangement of the filling of regional head positions found its urgency after the reform by interpreting that democracy accommodates regional diversity and considers legal culture, not by applying a uniform election model. (3) The design of filling regional head positions after the reform in terms of *ius constituendum* is to maintain and develop an asymmetrical model, including election and non-election. The election model can be implemented in three ways: direct election, indirect election and specific election. Meanwhile, the non-election model can be implemented in two ways: appointment and nomination. This means that the direct election model is not the most democratic model; conversely, the non-election and indirect election models are not necessarily undemocratic. The recommendation from this dissertation for lawmakers (the House of Representatives and the President) is to maintain and develop an asymmetrical model for filling regional head positions, taking into account regional diversity, both in terms of history, human resources, regional budget capacity, and potential for conflict and insecurity.

Keywords: reformulation of regulations, filling of positions, regional leaders.



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Perdebatan publik mengenai model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia berjalan dinamis dan belum menemukan titik final. Dinamika tersebut dapat dilihat dari perubahan berulang kali peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan kepala daerah pasca reformasi. Konstitusi Pasal 18 ayat (4) hanya menyebutkan secara general bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis,<sup>1</sup> tanpa menyebutkan model pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, frase “dipilih secara demokratis” ditafsirkan menjadi pemilihan tidak langsung, atau dalam prakteknya kepala daerah dipilih melalui DPRD. Bergeser dengan model pemilihan langsung oleh rakyat sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memulai memperkenalkan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat. Menurut Ni'matul Huda, pemilihan langsung oleh rakyat agar mengurangi *money politic*, mendorong ke arah yang lebih demokratis dan mencegah munculnya calon kepala daerah yang tidak memiliki kompetensi, manajerial dan akuntabilitas publik.<sup>2</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah berada di bawah rezim pemilihan umum (pemilu), sehingga nomenklturnya disebut pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Berubah lagi ketika terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, istilah yang digunakan adalah pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Arus balik terjadi pada tahun 2014, ketika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sidang paripurna 24 September 2014 memutuskan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Terjadi penolakan secara luas dari masyarakat terhadap aturan tersebut karena dianggap sebagai kemunduran demokrasi.

Maka terbitlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 di akhir pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai bentuk respon terhadap penolakan masyarakat. Sebagian kalangan mendukung pilkada langsung oleh rakyat karena dianggap lebih demokratis, sesuai dengan *trend* generasi millennial. Hasil survey Lembaga Survei Indonesia (LSI) menyatakan bahwa sebesar 84,1% rakyat

---

<sup>1</sup> Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi daerah: filosofi, sejarah perkembangan, dan problematika*, Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 189.

Indonesia menginginkan pilkada langsung, tidak dipilih oleh DPRD.<sup>3</sup> Argumentasi sebagian pendukung pendapat ini karena pilkada langsung dianggap mendekatkan rakyat dengan pemimpin di daerahnya. Sementara model pemilihan oleh DPRD membuat kepala daerah tidak kenal atau tidak memiliki kedekatan dengan rakyat. Kelompok pendukung pilkada langsung selalu mengajukan argumentasi bahwa di era demokrasi yang semakin terbuka, daulat rakyatlah yang menjadi penentu siapa yang layak menjadi kepala daerah yang akan memimpin daerahnya, bukan dititipkan melalui wakil rakyat di DPRD yang berpotensi mengalami distorsi dan reduksi. Michael Buehler dengan data 1600 pilkada langsung, menyebut politik lokal di Indonesia menjadi dinamis dan kompetitif.<sup>4</sup>

Namun terdapat juga pandangan yang menilai bahwa model pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat memiliki banyak kelemahan. *Pertama*, pilkada langsung dianggap menjadi pemicu korupsi kepala daerah, karena biaya politik (*political cost*) yang dikeluarkan oleh para kandidat menjadi lebih mahal. *Kedua*, potensi konflik horizontal lebih tinggi terutama di daerah yang tingkat literasi dan budaya hukumnya rendah. *Ketiga*, anggaran yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pilkada langsung yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing daerah cukup menguras keuangan daerah. Bahkan masih terdapat beberapa poin yang dialamatkan kepada sisi lemah pilkada langsung, setelah pesta demokrasi lokal digelar sejak tahun 2005.

Beberapa instrumen masalah di atas memunculkan urgensi yang kuat untuk melakukan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah seiring dengan dinamika ketatanegaraan, perubahan konfigurasi politik, serta kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi. Model pengisian jabatan yang selama ini cenderung dipahami secara seragam dan prosedural belum sepenuhnya mampu menjawab persoalan efektivitas pemerintahan, kualitas kepemimpinan daerah, biaya politik yang tinggi, serta konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.

Studi yang sudah ada menunjukkan bahwa model pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung dianggap lebih demokratis, daripada model pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD maupun pengangkatan oleh pejabat di atasnya. Misalnya kajian yang mengkaji komparasi antara pilkada oleh DPRD dengan pilkada langsung oleh rakyat, yang ditulis oleh Insiyah dkk (2019),<sup>5</sup> yang mengkaji kelebihan dan kekurangan masing-masing model dengan hasil kajian menyatakan bahwa

---

<sup>3</sup> Lihat dalam “Survei LSI: Masyarakat Masih Menginginkan Pilkada Langsung,” diakses 5 Desember 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2014/12/17/12521451/Survei.LSI.Masyarakat.Masih.Menginginkan.Pilkada.Langsung.>, diakses 3/12/2023.

<sup>4</sup> Michael Buehler dkk. 2021 “Limitations to Subnational Authoritarianism: Indonesian Local Government Head Elections in Comparative Perspective,” *Journal Regional & Federal Studies*, Vol. 31, No. 3 hlm 381–404, <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1918388>.

<sup>5</sup> Sayyidatul Insiyah dkk. 2019. “Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat,” *Jurnal Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 28, No. 2, hlm 164–87, <https://doi.org/10.33369/jsh.28.2.164-187>.

model terbaik adalah dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal senada juga dianalisis oleh Jamaluddin (2019)<sup>6</sup> yang mengkaji kelebihan dan kekurangan pilkada langsung, dengan menyebutkan bahwa pilkada langsung memberikan perubahan positif karena beberapa daerah menjadi maju karena dipimpin oleh kepala daerah yang inovatif dan kreatif. Selain itu juga memberikan kesempatan dan hak konstitusional yang sama kepada putra daerah untuk berkontestasi menjadi calon pemimpin di daerahnya masing-masing. Temuan dari Jamaluddin memberikan dua alternatif. *Pertama*, pemilihan gubernur dan bupati secara tidak langsung melalui DPRD.

Pemilihan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan argumentasi bahwa secara luas geografis kota tidak terlalu besar dan tingkat literasi masyarakat kota relatif tinggi. *Kedua*, pemilihan gubernur dilaksanakan secara tidak langsung, sementara pemilihan bupati dan walikota dipilih secara langsung, dengan alasan bahwa masyarakat kabupaten dan kota lebih dekat dengan rakyat. Hanya sedikit saja kajian yang membandingkan model-model pilkada secara obyektif dengan mempertimbangkan beberapa faktor, baik faktor kesiapan anggaran, potensi konflik, dan sumber daya penyelenggara. Artikel yang ditulis oleh Hadar N Gumay dkk (2016)<sup>7</sup> memberikan gambaran bahwa pelaksanaan Pilkada di Sumatera Utara tahun 2005-2007 menghadapi beberapa kendala krusial: pendaftaran pemilih, pencalonan, keberadaan desk pilkada, pelanggaran kampanye, netralitas penyelenggara pilkada, netralitas pengawas, partisipasi dan perilaku pemilih, waktu persiapan dan dana pilkada, perilaku partai politik, serta demonstrasi dan kekerasan massa. Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zoelva (2013)<sup>8</sup> juga membuat kajian yang menarasikan problem-problem terkait pilkada dari sisi regulasi, penyelenggaraan dan penegakan hukumnya. Zoelva mencatat sejak Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan mengadili sengketa pilkada mulai tahun 2008, banyak perkara sengketa pilkada yang membanjiri MK. Maka dibutuhkan literatur baru yang mengisi ruang kosong dengan spesifik mengkaji reformulasi pemilihan gubernur di seluruh Indonesia dengan memetakan latar belakang yang variatif dari berbagai daerah provinsi.

Model pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun melalui pemilihan oleh DPRD, keduanya harus dikaji secara obyektif, dengan melihat aspek historis, filosofis, sosio-legal dan politik yang melingkupi daerah-daerah Indonesia secara multikultural. Sepanjang pilkada langsung digelar sejak Juni 2005, tidak semua daerah memiliki kesiapan untuk menggelar pilkada langsung. Ada beberapa daerah yang

---

<sup>6</sup> Teten Jamaludin. 2019. "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika," *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* Vol. 1, No. 1, hlm 29, <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>.

<sup>7</sup> Yusa' Farchan dkk. 2016. "Problematika Pilkada Langsung: Studi Kasus Pelaksanaan Pilkada Langsung di Provinsi Sumatera Utara 2005-2007," *Jurnal Renaissance*, Vol.1, No. 1, <http://dx.doi.org/10.53878/jr.v1i01.12>.

<sup>8</sup> Hamdan Zoelva. 2016. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, <https://doi.org/10.31078/jk1031>.

menghadapi problematika ketersediaan anggaran, minimnya sumber daya manusia penyelenggara dan pengawas pilkada, hingga problem partisipasi pemilih yang rendah. Celah atau borok pilkada langsung itu diperparah dengan tingginya angka korupsi oleh kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, konflik horizontal dan kecurangan dalam proses pilkada. Leonard Wantchekon (1999)<sup>9</sup> juga mengafirmasi bahwa kekerasan politik bisa terjadi untuk mempengaruhi pemilihan, atau konflik bisa terjadi terjadi pasca pemilihan.

Berbeda dengan kajian lainnya, maka hipotesis dalam studi ini akan menguji apakah latar belakang yang berbeda dari masing-masing daerah provinsi, kabupaten dan kota juga akan berpengaruh pada penerapan model pengisian jabatan kepala daerah. Idealnya tidak semua kepala daerah di seluruh tanah air dipilih secara langsung. Untuk Gubernur DIY melalui undang-undang Keistimewaan ditetapkan dari Sultan yang bertahta.<sup>10</sup> Tinggal apakah gubernur, bupati dan walikota mana yang akan dipilih melalui pemilihan DPRD, mana yang dipilih langsung oleh rakyat.

Untuk melihat model pemilihan kepala daerah di negara lain, dapat dilihat dua negara yakni Korea Selatan dan India. Korea Selatan dengan model negara kesatuan dan sistem presidensial memiliki kemiripan dengan Indonesia<sup>11</sup>. Sistem pemerintahan daerah di Korea Selatan dibagi menjadi dua model yaitu pemerintah daerah metropolitan dan pemerintahan daerah mendasar yang secara spesifik terdiri dari 16 daerah yaitu Kota Seoul, 6 kota metropolitan, 8 daerah provinsi, dan Daerah Otonomi Khusus Jeju, serta di tahun 2012 bertambah menjadi 17 daerah yaitu Kota Otonomi Khusus Sejong. Secara akumulatif, ada 226 kota, kabupaten, dan distrik sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah mendasar di Korea Selatan. Pengisian jabatan kepala daerah serta anggota pemerintah daerah dilakukan melalui pemilihan langsung dengan masa jabatan 4 tahun. Kepala Pemerintah Daerah bisa dipilih kembali dengan batas jabatan tiga kali, sedangkan anggota pemerintah daerah tidak mempunyai batasan masa jabatan.<sup>12</sup>

Meskipun secara akar terdapat persamaan baik dari model serta sistem pengisian jabatan kepala daerah antara Indonesia dengan Korea Selatan, namun terdapat perbedaan yang cukup signifikan khususnya penggunaan teknologi serta budaya demokrasi yang berkembang di tengah masyarakat khususnya terkait iklim demokrasi yang menghadirkan kompetisi elektoral secara komprehensif.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Leonard Wantchekon. 1999. "On the Nature of First Democratic Elections," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, No. 2, hlm 245–58.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>11</sup> Peter Morriss. 1996. "Electoral politics in South Korea," *Journal Electoral Studies*, Vol. 15, No. 4, hlm 550–62, [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)80473-2](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)80473-2).

<sup>12</sup> Korean Culture Centre. "Tentang Korea", <https://id.korean-culture.org/id/1023/korea/777>, Diakses 17 Februari 2024.

<sup>13</sup> Admin HI. "Penerapan Demokrasi di Korea Selatan Semakin Baik." <https://hi.umy.ac.id/penerapan-demokrasi-di-korea-selatan-semakin-baik/>, diakses pada 17 Februari 2024.

Negara kedua yang menjadi acuan untuk komparasi dalam pilkada adalah India. Indonesia dan India berbeda dari bentuk negaranya, India berbentuk federal dengan sistem parlementer. Tetapi Indonesia dan India memiliki kesamaan dari sisi jumlah penduduk dan luas negara, sama-sama negara demokrasi yang multikultur dengan sistem multipartai.

Perbedaan bentuk negara serta sistem pemerintahan di kedua negara tersebut tentunya berimplikasi pada mekanisme penyelenggaraan negara dengan model yang tidak sama khususnya pengisian jabatan kepala daerah, yang dalam hal ini di India sebagai kepala negara bagian, sedangkan di Indonesia menjadi seorang Gubernur di satuan wilayah disebut provinsi. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di India menganut sistem asimetris, yaitu jabatan untuk kepala negara bagian dalam hal ini setingkat gubernur dipilih berdasarkan penunjukan dari pemerintah pusat, sedangkan khusus pada wilayah kota jabatan walikota dilakukan melalui pemilihan umum oleh rakyat.<sup>14</sup> Sebagian besar negara bagian di India menerapkan model asimetris dengan pemilihan lokal tidak langsung untuk kepala negara bagian yang sering disebut sebagai ketua menteri, dimana proses pemilihannya dilakukan oleh badan legislatif negara bagian yang wakil tersebut pada gilirannya dipilih langsung oleh rakyat.<sup>15</sup> Berbeda halnya di Indonesia, pengisian jabatan ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Dari pergeseran antar rezim undang-undang yang mengatur pilkada, sekaligus melihat perbandingan hukum dengan negara lain mengenai pilkada, maka akan ditemukan urgensi reformulasi untuk menemukan desain yang ideal reformulasi pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi. Proposal disertasi ini bertujuan untuk memetakan model-model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi, menemukan urgensi pengaturan ulang, dan desain ideal pengaturannya. Provinsi dan kabupaten/kota tertentu dengan latar belakang tertentu menggunakan pemilihan langsung, sementara provinsi, kabupaten dan kota lain dengan latar belakang dan kondisi kesiapan yang berbeda menggunakan model pemilihan oleh DPRD. Proposal ini diajukan oleh penulis karena selama ini penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan dipaksakan secara seragam. Hanya di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbeda pengaturannya dengan melihat aspek sosio-historis Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang lebih dulu berdaulat sebagai sebuah monarki, daripada lahirnya republik. Sementara daerah lain model pengisian kepala daerahnya diseragamkan. Instrumen hukum peraturan perundang-undangan tentang pilkada yang

---

<sup>14</sup> Zulfajri Zulfajri, H. Jalil, and Iskandar A. Gani. 2020. "Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan AS, Belanda, dan India," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 21, No. 3, hlm 377–96, <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i3.14280>.

<sup>15</sup> Khaerul Mannan. 2023. "Comparison Of Direct Regional Head Election Systems In The Context Of Global Construction Law," *International Journal of Business, Law, and Education*, Vol. 4, No. 2, hlm 1521–29, <https://doi.org/10.56442/ijble.v4i2.352>.

memaksakan penyeragaman harus dikaji ulang dengan melihat secara obyektif perbedaan faktor yang melatarbelakanginya.

Secara teoritis model atau variasi pengisian jabatan kepala daerah sangat terbuka kemungkinannya, dengan syarat dilakukan kajian secara ilmiah dengan koridor akademis. Secara praktis, rancangan reformulasi kebijakan pengisian jabatan kepala daerah harus mendapat respon dari masyarakat, akademisi, partai politik dan pembuat undang-undang; DPR dan Presiden. Studi ini menempatkan diri dalam posisi untuk menguji secara ilmiah bagaimana reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka terdapat tiga rumusan masalah dalam proposal disertasi ini:

1. Bagaimana dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi?;
2. Mengapa dibutuhkan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia?; dan
3. Bagaimana seharusnya desain pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Atas dasar rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka disertasi ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengkaji dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi;
2. Mengkaji urgensi dibutuhkannya reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi; dan
3. Mengkaji dan menemukan desain pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi ke depan secara *ius constituendum*.

## **D. Manfaat Penelitian**

Disertasi yang disusun oleh peneliti ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara, berupa penemuan teoritis dan konseptual mengenai konsep pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi.
2. Manfaat praktis, memberikan pedoman dan landasan untuk pengambilan kebijakan bagi Presiden dan DPR untuk melakukan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

## **E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian**

Dalam bagian tinjauan Pustaka dan orisinalitas penelitian ini, peneliti akan menguraikan beberapa studi terdahulu yang terkait dengan topik dan rumusan masalah dalam proposal ini, dengan tujuan untuk menghindari pengulangan (duplikasi) sekaligus melacak perkembangan mutakhir dari topik ini.

**Tabel 2.1 Orisinalitas Penelitian ini dengan Penelitian Terdahulu**

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
1.	<i>Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections</i> , oleh Marcus Mietzner. <sup>16</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Pendanaan kampanye dari dana-dana ilegal dalam pilkada langsung di Indonesia</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Instrumen hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur penggalangan dana dan pembiayaan politik dalam pilkada langsung di Indonesia yang mudah diterobos oleh para donatur dan politisi.</p>	Persamaannya sama-sama problematika pilkada di Indonesia. Perbedaan dengan proposal disertasi yang ditulis oleh peneliti terletak pada fokus kajian atau isu hukumnya. Dalam proposal ini fokusnya pada konsep pengisian jabatan kepala daerah. Sementara dalam studi Mietzner fokus pada isu pendanaan kampanye dalam pilkada langsung yang bersumber dari pendanaan ilegal dan melanggar hukum.
2.	Rekonstruksi Regulasi Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amandemen UUD NRI 1945 Berbasis Nilai Keadilan, oleh Sukiran Rusdyanto <sup>17</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Pilkada langsung memunculkan banyak kelemahan, misalnya faktor pendidikan dan ekonomi yang lemah menyebabkan pilkada langsung diwarnai oleh politik uang.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> <i>Pertama</i>, pilkada tidak langsung lebih selaras dengan falsafah Pancasila sila Permusyawaratan perwakilan. <i>Kedua</i>, sebagian masyarakat</p>	Titik kesamaannya terletak pada faktor-faktor kesiapan daerah dalam menyelenggarakan pilkada langsung. Perbedaan dengan proposal disertasi yang ditulis oleh peneliti terletak pada temuan atau hipotesisnya. Disertasi Sukiran Rusdyanto menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah yang tepat adalah dengan pemilihan tidak langsung yang dianggap sesuai

<sup>16</sup> Marcus Mietzner. 2010. "Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections," dalam *The State and Illegality in Indonesia*, ed. oleh Edward Aspinall dan Gerry van Klinken, diakses dari: <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w8h1mz.11>.

<sup>17</sup> Sukiran Rusdyanto. 2022 "Rekonstruksi Regulasi Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amandemen UUD NRI 1945 Berbasis Nilai Keadilan" (Disertasi, Program Doktpr Ilmu Hukum Unissula).

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		Indonesia belum siap menghadapi pilkada langsung karena faktor demografi, pendidikan dan ekonomi yang rendah	dengan falsafah Pancasila. Sementara dalam proposal ini memetakan perbandingan atau komparasi, sekaligus menawarkan reformulasi peraturan bahwa tidak harus seragam dipilih secara langsung tetapi melihat variabel yang melingkupinya.
3.	<i>Determining the Ideal Election Model at the Provincial Level: Case Study of the Southeast Sulawesi Regional Head Election in 2018</i> , oleh Teguh Setyabudi, Sampara Lukman, Aries Djaenuri dan Hasan Effendy <sup>18</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Pilkada langsung saat ini memiliki banyak kekurangan diantaranya daftar pemilih ganda, kendala logistik, rendahnya kapasitas penyelenggara, munculnya SARA permasalahan, kuatnya politik uang, politisasi birokrasi, dan rendahnya partisipasi dalam pemilu masyarakat (Studi Kasus Pilkada Sulawesi Tenggara 2018).</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> <i>Pertama</i>, penelitian ini menemukan 3 alternatif model pemilihan gubernur yang berdasarkan pada kondisi di Sulawesi Selatan. <i>Pertama</i>, Gubernur secara langsung dipilih oleh rakyat. <i>Kedua</i>, pemilihan secara langsung</p>	Titik persamaannya terketak pada sama-sama fokus mengkaji pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi. Perbedaan dengan proposal disertasi yang ditulis oleh peneliti terletak pada isu hukumnya. Dalam proposal ini fokus kepada pemilihan gubernur secara nasional dengan hipotesis tidak harus seragam dipilih secara langsung semua. Sedangkan dalam karya milik Teguh Setyabudi dkk hanya berfokus di wilayah Sulawesi Selatan.

<sup>18</sup> Teguh Setyabudi dkk. 2020. "Determining the Ideal Election Model at the Provincial Level: Case Study of the Southeast Sulawesi Regional Head Election in 2018," *International Journal of Science and Society*, Vol. 2, No. 2, hlm 225–35, <https://doi.org/10.54783/ijssoc.v2i2.114>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		oleh rakyat namun dengan memperketat syarat-syarat pencalonan gubernur. <i>Ketiga</i> , pemilihan gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat sedangkan wakil gubernur dipilih secara tidak langsung.	
4.	Rekontruksi Regulasi pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berbasis keadilan oleh Zulfa Asma Vikra <sup>19</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Kelemahan dan kelebihan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah sekarang dan Rekontruksi regulasi terhadap pemilihan kepala daerah di masa akan datang yang berbasis nilai keadilan.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat belum berbasis keadilan karena sering terjadi kecurangan yang berupa politik uang, lemahnya penegakan hukum, biaya yang besar, terjadinya konflik horisontal antara pendukung calon kepala daerah. Maka harus direkontruksi dengan mekanisme: 1) Gubernur ditunjuk oleh Presiden dari calon yang diajukan DPRD karena merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat. 2) Bupati</p>	Persamaannya terletak pada wacana rekonstruksi peraturan perundang-undangan tentang pilkada. Perbedaannya, jika disertasi Zulfa Asma temuannya tegas menyebut Gubernur harus ditunjuk oleh Presiden dan Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD.

<sup>19</sup> Zulfa Asma Vikra. 2023. "Rekontruksi Regulasi pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berbasis keadilan" (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Unissula).

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		dan walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/kota karena otonominya di tingkat dua.	
5.	Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan Perbandingannya Dengan AS, Belanda, dan India oleh Zulfajri, H. Jalil, Iskandar A. Gani <sup>20</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Mekanisme ideal pemilihan kepala daerah di Indonesia saat ini dan perbandingannya dengan sistem pemilihan kepala daerah di Amerika Serikat, Belanda dan India.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Sistem Pilkada yang paling ideal untuk Indonesia adalah Pemilihan langsung karena demi melakukan desentralisasi secara penuh. Sistem Pilkada di negara lain: 1) Amerika Serikat memiliki dua varian: sistem pemilihan langsung dan sistem pemilihan tidak langsung. 2) Belanda menggunakan mekanisme penunjukan langsung oleh pihak kerajaan. 3) India menggunakan sistem asimetris, yakni Gubernur sebagai kepala negara bagian diangkat langsung oleh pemerintah pusat dan kepala pemerintahan kota dipilih langsung oleh rakyat.</p>	Titik persamaannya terletak pada perbandingan model pengisian jabatan kepala daerah. Perbedaannya, studi Zulfajri dkk temuannya menyatakan bahwa pilkada idealnya dipilih langsung oleh rakyat. Proposal disertasi ini focus pada reformulasi pengisian jabatan kepala daerah.
6.	Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah di	<p><b>Isu Hukum:</b> Pengisian jabatan kepala daerah dan relasi terhadap</p>	Perbedaan dengan proposal disertasi yang ditulis oleh peneliti terletak pada fokus

<sup>20</sup> Zulfajri Zulfajri dkk., "Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan AS, Belanda, dan India," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 3 (2020): 377–96, <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i3.14280>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
	Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila <sup>21</sup>	perwujudan demokrasi berdasarkan Pancasila.  <b>Temuan Penelitian:</b> Model pemilihan kepala daerah baik langsung ataupun tidak langsung memiliki koherensi dengan ideologi Pancasila karena ideologi Pancasila merupakan ideologi yang terbuka, selalu relevan dengan situasi sosial dan politik.	kajian atau isu hukumnya. Dalam proposal ini fokusnya pada pengisian jabatan kepala daerah dengan melihat berbagai variabel keragaman. Sementara dalam studi yang dilakukan oleh Lita Tyesta dkk mengkaji pilkada dari dimensi filosofis
7.	<i>The Postponed Regional Head Elections in Emergency Situations: a Constitutional Democracy Perspective in Indonesia</i> oleh Fikri Ahsan, Wahyu Andrianto, Djarot Dimas Achmad Andaru dan Mohamad Hanapi <sup>22</sup>	<b>Isu Hukum:</b> Penundaan Pemilihan Daerah Dalam situasi darurat berdasarkan prinsip demokrasi konstitusional.  <b>Temuan Penelitian:</b> Kasus pandemi covid-19 sebagai bencana nasional menyebabkan penundaan pilkada dengan pertimbangan utama adalah jaminan keselamatan dan kesehatan rakyat sebagai bagian dari HAM. Meskipun demikian, legalitas dari penundaan pilkada masih diperdebatkan tentang legitimasi keadaan darurat.	Perbedaan dengan proposal disertasi yang ditulis oleh peneliti terletak pada fokus kajian atau isu hukumnya. Dalam proposal ini fokusnya pada variasi model pengisian jabatan kepala daerah dari berbagai variabel keragaman daerah. Sementara dalam studi yang dilakukan oleh Fikri Ahsan dkk lebih mengarah terhadap kajian konstitusionalitas penundaan pilkada dalam situasi darurat.

<sup>21</sup> Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani dkk., “Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2020): 305–18, <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.305-318>.

<sup>22</sup> Fikri Ahsan dkk., “The Postponed Regional Head Elections in Emergency Situations: a Constitutional Democracy Perspective in Indonesia,” *Yustisia Jurnal Hukum* 12, no. 2 (2023): 202, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i2.64638>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		Tidak diaturnya konteks penundaan pilkada di dalam konstitusi perlu diformulasikan untuk menjadi dasar dikemudian hari ketika terdapat situasi darurat yang muncul.	
8.	<i>Degradation of democracy with the existence of a single candidate for regional head elections in Indonesia</i> oleh Syaiful Rohman, Marthen Napang dan Puspitasari <sup>23</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Degradasi dalam demokrasi dan munculnya calon tunggal dalam Pilkada serta relasinya dengan elit politik.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Munculnya kandidat atau calon tunggal dalam Pilkada di Indonesia disebabkan pada aturan ambang batas serta gagalnya partai politik untuk menjalankan fungsi kader.</p>	Dalam proposal ini fokusnya pada komparasi antara pilkada langsung dengan pilkada tidak langsung. Sementara dalam studi yang dilakukan oleh Syaiful Rohman dkk adalah fokus kajian lebih mengarah terhadap munculnya kandidat tunggal dalam pilkada serta relasinya dengan kepentingan elit partai politik yang berdampak adanya degradasi pelaksanaan demokrasi.
9.	<i>German regional elections: Patterns of second-order voting</i> oleh Jochen Müller <sup>24</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Pemilihan regional di Jerman dan pola perilaku individu para pemilih.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Hasil penelitian Müller mengindikasikan bahwa keputusan pemilih Jerman mengalami perubahan secara</p>	Perbedaan dengan proposal disertasi ini dengan kajian Müller adalah pada bagian objek penelitiannya. Müller meneliti pemilihan regional di Jerman sedangkan dalam disertasi ini akan meneliti pemilihan kepala daerah di Indonesia. Selain itu, objek penelitian Müller yang

<sup>23</sup> Syaiful Rohman dkk., "Degradation of democracy with the existence of a single candidate for regional head elections in Indonesia," *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 35, no. 2 (2022): 160–69, <https://doi.org/10.20473/mkp.V35I22022.160-169>.

<sup>24</sup> Jochen Müller, "German Regional Elections: Patterns of Second-Order Voting," *Regional & Federal Studies* 28, no. 3 (2018): 301–24, <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1417853>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		sistematis selama siklus pemilihan federal. Selain itu, dampak identifikasi partai terhadap pilihan suara dipengaruhi oleh waktu pemilihan yang menambah dimensi kompleksitas hubungan antara pemilihan negara bagian dan politik federal.	meneliti pola perilaku individu para pemilih juga berbeda dengan objek penelitian dalam disertasi ini yang akan diarahkan pada komparasi dan reformulasi peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala Daerah.
10.	<i>What Drives Japanese Regional Elections? Multilevel Factors and Partisan Independents</i> oleh Ken Victor Leonard Hjino <sup>25</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Pemilihan daerah secara serentak pada tingkat prefektur di Jepang tahun 2019 dan faktor-faktor penyebab peningkatan suara kandidat independen.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Terdapat dua hal penting dari hasil penelitian Hjino, <i>Pertama</i>, bahwa pemilihan daerah secara serentak pada tingkat prefektur di Jepang tahun 2019 merupakan pemilihan umum dengan jumlah suara tinggi. Ternyata, hasil pemilu daerah Jepang 2019 tidak mengikuti pola dinamika pemilihan bertingkat yang umumnya terjadi. Pemilu daerah di Jepang tidak “dinasionalisasi” atau mencerminkan hasil pemilu nasional berdasarkan</p>	Kajian Hjino tersebut memiliki beberapa perbedaan dengan disertasi ini, pertama, objek penelitian yang dilakukan Hjino merupakan pemilu daerah di Jepang pada tahun 2019. Sementara itu, dalam proposal disertasi ini yang menjadi objek kajian adalah reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi. Kedua, kajian Hjino mengenai faktor penyebab peningkatan kandidat independen berbeda dengan kajian pengaturan pengisian jabatan kepala daerah yang akan penulis reformulasikan dalam disertasi ini.

<sup>25</sup> Ken Victor Leonard Hjino, “What Drives Japanese Regional Elections? Multilevel Factors and Partisan Independents,” *Regional & Federal Studies* 31, no. 3 (2021): 419–32, <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840367>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		<p>perolehan suara partai. <i>Kedua</i>, peningkatan pangsa suara kandidat independen selama satu dekade terakhir relatif tinggi berkaitan dengan afiliasi politik kandidat tersebut atau menjadi anggota partai-partai di prefektur lain.</p>	
11.	<p><i>Elections, parties and elites in Indonesia's local politic</i> oleh Nankyung Choi<sup>26</sup></p>	<p><b>Isu Hukum:</b> Proses dan hasil pemilihan kepala daerah langsung pertama di Indonesia melalui studi kasus pemilihan walikota Batam tahun 2006</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Penelitian yang dilakukan oleh Choi merupakan penelitian yang mengkaji proses dan hasil pemilihan kepala daerah langsung pertama di Indonesia melalui studi kasus pemilihan walikota Batam tahun 2006. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi paradoks politik lokal di Indonesia. Meskipun partai politik tetap memonopoli pencalonan, pilkada langsung justru melumpuhkan partai politik di tingkat lokal karena memberikan kesempatan yang besar kepada elit lokal tertentu untuk bersaing. Padahal, proses pemilihan langsung di</p>	<p>Perbedaan penelitian Choi dengan disertasi ini yakni berkaitan dengan objek penelitian dan juga hasil temuannya. Penelitian Choi berfokus terhadap proses dan hasil pemilihan kepala daerah secara langsung di Kota Batam. Sementara itu, disertasi ini mengkaji reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi.</p>

<sup>26</sup> Nankyung Choi. 2007. "Elections, Parties and Elites in Indonesia's Local Politics," *South East Asia Research*, Vol. 15, No. 3, hlm 325–54, <https://doi.org/10.5367/000000007782717731>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		Batam menginginkan adanya perubahan, seperti peningkatan responsivitas dan akuntabilitas pemerintahan lokal. Choi menegaskan bahwa kesuksesan dan hasil pilkada langsung tergantung pada partisipasi dan perilaku politik beragam dari aktor lokal serta sikap masyarakat lokal.	
12.	<i>The constitutional basis of local democracy</i> oleh Franc Grad dan Igor Kaučič <sup>27</sup>	<p><b>Isu Hukum:</b> Mengkaji keterlibatan masyarakat dalam demokrasi lokal di Slovenia, baik dalam pemilihan pemimpin maupun merumus kebijakan.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Masyarakat Slovenia terlibat langsung dalam proses demokrasi lokal selain memilih pemimpin lokal secara langsung.</p>	<p>Penelitian ini mengkaji demokrasi lokal (pemilihan kepala daerah) di Indonesia, lebih spesifik kepada model pemilihan pemimpin langsung atau tidak langsung.</p> <p>Studi dalam proposal disertasi ini tidak membahas secara general keterlibatan masyarakat dalam proses demokrasi pada konteks pengambilan kebijakan.</p>
13.	<i>From local elections to appointments: How has municipal reform changed vote delivery in Russian municipalities?</i>	<p><b>Isu Hukum:</b> Terjadi pergeseran corak pada rezim otoriter dan otokrat di Rusia untuk memberdayakan pemimpin lokal yang ditunjuk untuk menggenjot perolehan suara pemimpin nasional.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b></p>	<p>Penelitian dalam disertasi ini mengkaji demokrasi lokal (pemilihan kepala daerah) di Indonesia, lebih spesifik kepada model pemilihan pemimpin langsung atau tidak langsung, bukan terhadap</p>

<sup>27</sup> Franc Grad dan Igor Kaučič. 2015. "The Constitutional Basis of Local Democracy," *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol. 13, No. 3.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
	oleh Eleonora Manaeva, Aleksandra Rumiantseva, dan Margarita Zavadskaya <sup>28</sup>	Walikota (kepala daerah) yang ditunjuk secara politis lebih mendukung rezim daripada walikota yang <i>elected</i> (dipilih langsung)	pengaruhnya kepada rezim nasional.
14.	<i>Rethinking Ghana's Decentralization: Citizens' Views on the Question of Electing or Appointing a District Political Head</i> oleh Kingsley S Agomor, Samuel Adam, dan Joe Taabazuing <sup>29</sup>	<b>Isu Hukum:</b> Negara Ghana mengadopsi kebijakan desentralisasi sejak pasca kemerdekaan untuk memilih Metropolitan, Municipal and District Chiefs (MMDCEs). Namun saat ini MMDCEs ditunjuk oleh pemerintah pusat. <b>Temuan Penelitian:</b> Menurut mayoritas warga Ghana MMDCEs harus dipilih secara electoral.	Penelitian dalam disertasi ini mengkaji demokrasi lokal (pemilihan kepala daerah) di Indonesia. Berbeda dengan artikel Agomor dkk, yang focus mengkaji kebijakan desentralisasi di Ghana. Persamaannya adalah pada pemilihan secara electoral untuk memilih pemimpin lokal.
15.	<i>Better to be direct? Evidence from the abolition of direct elections in Italian local governments</i> oleh Francesco Ferlenga <sup>30</sup>	<b>Isu Hukum:</b> Di Italia dilakukan reformasi tak terduga dengan menghapuskan pemilihan secara langsung terhadap politisi lokal dengan titik kajian kepada dampak keuangan dan belanja publik daerah.	Penelitian dalam disertasi penulis mengkaji demokrasi lokal (pemilihan kepala daerah) di Indonesia, berbeda dengan kajian Ferlenga dkk, yang fokus pada pemilihan lokal di Italia. Persamaannya terletak pada salah satu aspek yaitu aspek keuangan

<sup>28</sup> Eleonora Minaeva dkk., "From Local Elections to Appointments: How Has Municipal Reform Changed Vote Delivery in Russian Municipalities?," *Electoral Studies* 85 (Oktober 2023): 102657, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102657>.

<sup>29</sup> Kingsley S Agomor dkk., "Rethinking Ghana's Decentralization: Citizens' Views on the Question of Electing or Appointing a District Political Head," *Journal of Asian and African Studies* 54, no. 1 (2019): 104–17, <https://doi.org/10.1177/0021909618790642>.

<sup>30</sup> Francesco Ferlenga, "Better to Be Direct? Evidence from the Abolition of Direct Elections in Italian Local Governments," *Economics & Politics* 35, no. 3 (2023): 822–91, <https://doi.org/10.1111/cepo.12245>.

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		<p><b>Temuan Penelitian:</b> Terdapat dua dampak secara keuangan bagi daerah akibat transisi tersebut berupa: daerah yang mempunyai hubungan dengan presiden provinsi cenderung menerima lebih banyak dana publik, yang dibelanjakan untuk barang publik turun dan digantikan dengan biaya birokrasi</p>	<p>yang terkait dalam biaya pemilihan.</p>
16	<p><i>Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam di Indonesia (Implikasi Makna Restriktif dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945).</i> (Disertasi) Ridwan Mukti</p>	<p><b>Isu hukum:</b> Pola pemilihan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi mulai menggunakan metode pemilihan secara langsung yang pada praktiknya membawa dampak positif yaitu sebagai representasi kedaulatan rakyat secara lebih mendalam, namun di sisi lain memunculkan dampak negatif pada efisiensi dan efektivitas pelaksanaan.</p> <p><b>Temuan Penelitian:</b> Pola pemilihan kepala daerah secara langsung yang berlaku khususnya pasca reformasi, mengarah pada pemborosan anggaran dan tingginya potensi konflik di masyarakat. Hal tersebutlah yang kemudian mendorong pandangan Ridwan Mukti, apabila Pilkada dilakukan dengan sistem beragam,</p>	<p>Persamaan penelitian Ridwan Mukti dengan disertasi ini adalah fokus kajian terhadap pengembangan pola pemilihan kepala daerah di Indonesia yang tidak seragam.</p> <p>Perbedaan penelitian disertasi ini dengan disertasi Ridwan Mukti adalah penelitian disertasi ini akan mendesain ulang atau mencari format ulang terkait konsep pelaksanaan pilkada di Indonesia dengan mengembangkan lima variabel yaitu: 1) historis-kultural; 2) kemampuan anggaran; 3) SDM; 4) Geografis; 5) potensi konflik dan indeks kerawanan. Berbeda halnya dengan disertasi Ridwan Mukti yang lebih fokus</p>

No.	Judul Penelitian	Isu Hukum dan Temuan Penelitian	Orisinalitas Penelitian
		sehingga Pilkada ke depan akan lebih menghemat biaya dan meminimalisir tingkat perpecahan.	pada dua aspek yaitu: 1) Anggaran dan 2) Potensi Konflik.

## F. Kerangka Teori

Terdapat beberapa teori yang relevan untuk dijadikan pisau analisis dalam kajian mengenai reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi. Teori-teori tersebut meliputi: Teori Demokrasi, Teori Sistem Hukum Lawrence M Friedman, dan Teori Politik Hukum. Ketiga teori tersebut relevan untuk menjawab ketiga rumusan masalah di atas, sekaligus secara eklektik dapat mendeskripsikan rumusan masalah yang saling terkait. Teori-teori tersebut dapat diinteraksikan secara dinamis untuk menjawab rumusan masalah secara integrative dan interkonektif sebagai satu kerangka yang utuh dan tak terpisahkan.

### 1. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan kekuasaan itu dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu rakyat menjadi penentu arah dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Henry B Mayo memaknai demokrasi sebagai berikut:

*“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.”*<sup>31</sup>

Mayo menjelaskan bahwa dalam sistem politik yang demokratis, kebijakan politik harus ditentukan oleh oara wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang periodic, dengan berlandaskan pada prinsip kesetaraan dan kebebasan politik. Hampir senada dengan Mayo, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara yang baik idealnya diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya.<sup>32</sup> Dari narasi tersebut dapat ditarik satu kesimpulan bahwa demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat, dengan membuka seluas-luasnya partisipasi rakyat.

Tetapi demokrasi dalam prakteknya di masing-masing negara berbeda-beda. Hampir 97 persen negara di era modern ini mendeklarasikan menganut kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi, tetapi berbeda dalam implementasinya. Corak demokrasi di

<sup>31</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (Oxford University Press, 1960).

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 241.

Amerika Serikat berbeda dengan corak demokrasi di China atau negara-negara eks Uni Soviet. Perbedaan tersebut dipicu oleh perbedaan konseptual antara kelompok individualis dan kolektivis. Dalam pandangan kaum liberalis-individualis memandang bahwa rakyat yang dianggap berdaulat yaitu individu yang otonom. Sedangkan bagi pendukung ajaran kolektivisme dan komunisme berpandangan rakyat yang berdaulat adalah rakyat secara kolektif dan totaliter (*totalitarian*).<sup>33</sup>

Moh Mahfud MD mencatat ada tiga rute dalam upaya menuju demokrasi modern;<sup>34</sup> *pertama*, revolusi borjuis yang ditandai dengan tampilnya kapitalisme dan parlementarisme seperti di Perancis dan Inggris. *Kedua*, revolusi dari arus atas yang juga berwatak kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada model facisme seperti di Jerman. *Ketiga*, revolusi petani sebagaimana terlihat pada rute komunis yang mendapat sokongan dari kaum buruh, seperti di Rusia dan Cina.

Gagasan kedaulatan rakyat dalam perkembangannya juga menghadapi tantangan dari kaum agamawan yang meyakini konsep teokrasi atau pandangan yang meyakini bahwa kekuasaan tertinggi berasal dari Tuhan, bukan dari rakyat. Doktrin yang diyakini oleh kaum agamawan bahwa tidak mungkin kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Mario Ferrero mengartikan teokrasi sebagai paham atau ajaran tentang pemerintahan oleh Tuhan. Tetapi karena Tuhan tidak mungkin memerintah urusan duniawi secara langsung, maka secara ketat bisa diartikan pemerintahan oleh para pendeta, para ulama dan rohaniawan yang berbicara dan bertindak atas nama Tuhan, atau definisi yang lebih luas, pengaturan politik yang dipimpin oleh seorang pendeta, ulama atau rohaniawan yang merangkap sebagai pejabat sekuler.<sup>35</sup>

Dalam pandangan kaum reformis era kontemporer, esensi kedaulatan tetap diakui, tetapi dalam perwujudannya tidak dijalankan oleh kaum rohaniawan dan para raja, tetapi dilaksanakan oleh rakyat. Dalam Bahasa lain, kedaulatan Tuhan termanifestasikan dalam kedaulatan rakyat, sehingga demokrasi menjadi niscaya dalam mewujudkan prinsip kenegaraan yang bersumber pada nilai-nilai Ketuhanan. Maka, dalam konteks negara Indonesia, secara *das sollen* demokrasi Pancasila bermakna bahwa prinsip kedaulatan rakyat diilhami oleh spirit dan filosofi Ketuhanan sebagaimana sila pertama. Artinya praktek demokrasi di negara Indonesia bukanlah demokrasi yang sekuler, yang memisahkan negara dan agama, tetapi juga bukan menganut teokrasi yang menyandarkan pada ajaran agama tertentu saja.

Perkembangan demokrasi dari waktu ke waktu, corak penerapannya seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa. Sehingga demokrasi sering pula mengalami distorsi atau reduksi dari rezim yang berkuasa. Karena itu konsepsi demokrasi terus

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 242.

<sup>34</sup> Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (PT Rineka Cipta, 2003).

<sup>35</sup> Mario Ferrero, "The Rise and Demise of Theocracy: Theory and Some Evidence," *Public Choice* 156, no. 3 (2013): 723–50, <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9924-1>.

menerus mengalami pasang surut dan mendapatkan atribut tambahan seperti; *welfare democracy*, *people's democracy*, *social democracy*, *participatory democracy* dan lainnya.<sup>36</sup> Puncaknya yang ideal di era demokrasi modern adalah gagasan demokrasi yang tunduk atas hukum, atau disebut sebagai *constitutional democracy*. Walaupun terdapat pendapat, misalnya Kevin Olson yang menganggap perpaduan demokrasi dengan hukum menimbulkan paradoks.<sup>37</sup> Tetapi yang disepakati dalam negara demokrasi yang modern, negara hukum haruslah demokratis, di sisi lain negara yang demokratis harus berlandaskan atas hukum.

Maka teori demokrasi dalam proposal disertasi ini menjadi relevan digunakan untuk mengkaji reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah. Teori ini akan dioperasionalkan untuk menganalisis tiga rumusan masalah sekaligus. Rumusan masalah pertama mengenai dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi, bisa dimulai dengan mengkaji frase dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 “dipilih secara demokratis”. Apakah dalam *original intent* ketika perumusan pasal tersebut memperdebatkan makna demokrasi dalam konteks pemilihan kepala daerah dengan model langsung atau tidak langsung.

Rumusan masalah kedua terkait dengan urgensi dibutuhkannya reformulasi pengaturan pengisian kepala daerah, teori demokrasi juga berfungsi untuk menjelaskan agar penataan ulang pilkada tetap berada pada kerangka demokrasi, bahkan meluruskan model pilkada kembali pada sistem demokrasi. Rumusan masalah ketiga menjawab desain ideal pengisian kepala daerah pasca reformasi, relevan dengan teori demokrasi agar pengisian jabatan kepala daerah yang ideal desainnya berpijak kuat pada teori demokrasi, bukan bentuk monarki atau bentuk lainnya.

## 2. Teori Sistem Hukum Lawrence M Friedman

Lawrance Friedman dalam teorinya tentang sistem hukum telah mengelaborasi paradigma hukum dengan mengklasifikasikannya menjadi tiga unsur penting yaitu isi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>38</sup> Interpretasi dari pendapat Friedman adalah untuk menghasilkan sebuah hukum yang baik maka diperlukan suatu sistem yang saling mendukung serta memiliki kualitas baik untuk menciptakan produk hukum yang sesuai dengan urgensi pembentukannya. Suatu sistem pada dasarnya memiliki fungsi input, proses dan output, dimana hal demikian juga berlaku dalam perkembangan hukum yang tidak dapat dipisahkan dari sistem yang melatarbelakangi terbentuknya hukum.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*.

<sup>37</sup> Kevin Olson, “Paradoxes of Constitutional Democracy,” dalam *Habermas and Law* (Routledge, 2017).

<sup>38</sup> Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (Russell Sage Foundation, 1987).

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 14-15.

*Legal Structure* atau struktur hukum menjadi aspek pertama terkait bentuk institusi meliputi pembuat hukum dan penegak hukum. Hal ini memuat bentuk kelembagaan, mekanisme atau prosedur dalam penegakan hukum, serta aparat yang bertugas menegakan hukum sesuai dengan kewenangan yang telah ditentukan. *Legal substance* atau substansi hukum menjadi faktor kedua untuk memahami perihal hukum yang di dalamnya berisi peraturan atau norma yang berkembang dari perilaku nyata manusia sebagai subjek hukum dalam sistem tersebut. Substansi hukum merupakan elemen utama yang dapat terbagi ke dalam dua bentuk yaitu hukum yang hidup di masyarakat atau *living law* ataupun hukum secara *in abstracto* yaitu norma hukum yang tertuang dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Selanjutnya faktor yang terakhir adalah *legal culture* atau budaya hukum, yang digambarkan sebagai nilai dan sikap yang mempengaruhi jalannya hukum atau secara sederhana adalah manifestasi dari pemahaman dan kesadaran akan hukum yang nantinya akan menentukan apakah suatu sistem hukum menghasilkan budaya yang baik atau sebaliknya.<sup>40</sup>

Ketiga komponen yang divisualisasikan oleh Friedman menguraikan bagaimana sistem hukum dikonsepsikan secara terstruktur dan substantif untuk selanjutnya melihat bagaimana kesadaran terhadap hukum. Oleh karenanya, pemikiran Friedman yang menggambarkan suatu sistem, terlebih dengan melihatnya dari perspektif ilmu sosial telah melahirkan paradigma memahami hukum yang bekerja seperti mesin. Namun demikian, jalannya suatu mesin ditentukan oleh berbagai faktor baik secara internal maupun eksternal. Dari sisi internal menunjukkan komponen inti yang digambarkan oleh Friedman tersebut menjadi tiga; struktur, substansi, dan budaya, sedangkan faktor eksternal merupakan hal-hal yang mempengaruhi hukum secara luas diluar dari tiga inti utama tersebut. Oleh karenanya, budaya hukum menjadi episentrum yang akan menjawab bagaimana struktur dan substansi hukum bekerja mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>41</sup>

Pemikiran ini diadopsi oleh Friedman dari sistem hukum di Amerika.<sup>42</sup> Teori sistem hukum tersebut secara luas akan bersentuhan dengan aspek seperti *social structure*, *social stratification*, dan *social function*. Ketiga faktor tersebut setidaknya terkait erat dengan keadaan sosial budaya yang di dalamnya terdapat institusi atau lembaga. Selain itu, faktor konflik kelas, dan fungsi umum senantiasa bersinggungan dengan regulasi yang akan diberlakukan.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development," *Law & Society Review* 4, no. 1 (1969): 29–44, <https://doi.org/10.2307/3052760>.

<sup>41</sup> Lawrence M. Friedman, "Total Justice: Law, Culture, and Society," *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 40, no. 3 (1986): 24, <https://doi.org/10.2307/3823630>.

<sup>42</sup> Lawrence M Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar. Terjemahan* (Tatanusa, 2001).

<sup>43</sup> Raymond Wacks. 2012. *Understanding Jurisprudence: An Introduction to Legal Theory*, 3rd ed. New York : Oxford University Press, hlm 78.

Teori sistem hukum dari Lawrence M Friedman ini relevan digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama, kedua dan ketiga. Dalam melakukan penataan ulang atau reformulasi pengisian jabatan kepala daerah, teori sistem hukum, baik dari subsistem *legal structure* (struktur hukum), *legal substance* (substansi hukum) dan *legal culture* (budaya hukum) akan digunakan untuk membedah berabagai model pengisian kepala daerah. Bagaimana sistem hukum dalam pengisian jabatan kepala daerah secara langsung, sebaliknya juga dianalisis bagaimana sistem hukum pemilihan tidak langsung.

Rumusan masalah kedua terkait dengan pertanyaan filosofis mengapa dibutuhkan reformulasi hukum, maka teori dari Friedman ini sangat relevan karena akan digunakan untuk menganalisis; dengan sistem hukum di Indonesia yang berkembang, maka reformulasi hukum tentang pengisian jabatan kepala daerah akan dirumuskan dengan tidak seragam. Rumusan masalah ketiga juga menggunakan teori ini, karena untuk menemukan desain ideal pengisian jabatan kepala daerah di Indonesiapasca reformasi, harus dilihat sistem hukumnya, baik subsistem budaya, struktur dan substansi hukum.

### 3. Teori Politik Hukum

Politik Hukum menurut Mahfud MD merupakan *legal policy* atau kebijakan hukum yang akan diberlakukan baik melalui pembentukan hukum baru ataupun penggantian hukum lama terhadap upaya mencapai tujuan negara. Hal tersebut secara lebih dalam diartikan sebagai upaya atau mekanisme yang akan dilaksanakan maupun perubahan yang dibutuhkan khususnya di bidang hukum dengan melihat segmentasi atau konfigurasi politik di parlemen dalam menghasilkan sebuah kebijakan.<sup>44</sup>

Definisi berbeda disampaikan oleh Satjipto Raharjo dengan pendekatan sosiologisnya menyebutkan bahwa politik hukum merupakan pola aktivitas guna menentukan suatu tujuan sosial yang hendak dicapai melalui kebijakan negara. Politik adalah aspek yang berkaitan dengan tujuan masyarakat, sedangkan hukum merupakan aspek yang bersinggungan dengan kewajiban untuk menentukan opsi dalam mencapai tujuan masyarakat yang telah ditetapkan.<sup>45</sup>

Secara ruang lingkup, politik hukum dapat dibagi menjadi tiga klasifikasi menurut Mahfud MD yaitu:

- a. Kebijakan negara mengenai hukum yang akan dan/atau tidak diberlakukan dalam mencapai tujuan negara;
- b. Faktor relasi politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang melahirkan produk hukum;
- c. Implementasi hukum di ranah empiris.

---

<sup>44</sup> Moh. Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. hlm 1-5.

<sup>45</sup> Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Cetakan keenam. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006. hlm 352.

Klasifikasi lainnya disampaikan juga oleh Satjipto Raharjo terhadap ruang lingkup politik hukum yaitu:

- a. Tujuan yang hendak dicapai dari adanya sistem hukum yang berlaku;
- b. Metode atau cara yang akan dipilih sebagai model yang paling baik dalam melakukan pencapaian tujuan;
- c. Periodisasi atau penentuan waktu terkait kapan hukum diperlukan untuk diubah serta dengan metode apa perubahan hukum tersebut dapat dilaksanakan; dan
- d. Bagaimana sebuah pola yang telah mapan dapat digunakan untuk memilih tujuan dan cara-cara dalam mencapai tujuan tersebut.

Pada dasarnya, dari berbagai klasifikasi tentang politik hukum akan mempengaruhi karakter dari produk hukum atau kebijakan yang dihasilkan dan terbagi ke dalam dua bentuk konfigurasi yaitu: demokratis; dan otoriter. Model konfigurasi yang demokratis secara konsep dan output akan menghasilkan kebijakan yang responsif, sedangkan model otoriter justru akan melahirkan kebijakan yang konservatif atau ortodoks.<sup>46</sup> Maka, apabila dilihat lebih jauh konfigurasi politik hukum akan merepresentasikan tujuan hukum secara umum menjadi empat yaitu:<sup>47</sup>

- a. Fungsi fasilitator, yaitu hukum digunakan sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan;
- b. Fungsi represif, yaitu hukum menjadi alat bagi penguasa dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat;
- c. Fungsi ideologis, yaitu hukum sebagai sarana pencapaian seperti legitimasi, dominasi, hak-hak dasar seperti hak kebebasan, keadilan dan lainnya; dan
- d. Fungsi reflektif, yaitu hukum bersifat netral dan merupakan harapan dari masyarakat.

Garis besar tentang politik hukum pada hakikatnya merupakan mekanisme untuk menentukan arah kebijakan negara ke depannya. Dalam hal ini, fungsi legislasi misalnya semata-mata harus dioperasionalkan sebagai sarana untuk mengakomodasi kebutuhan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai tujuan yang hendak dicapai, bukan sebagai arena segmentasi kepentingan di parlemen saja.<sup>48</sup> Segmentasi politik di parlemen adalah kerangka legal-formal agar suatu norma memperoleh jalan pengesahan sebagaimana prinsip negara modern dengan pembagian kekuasaan lembaga negara.

Namun yang tidak boleh dilupakan adalah, pembuat undang-undang tidak memiliki kuasa penuh sebagai akibat dari kewenangan membentuk peraturan, terdapat sub-sistem lain yang turut serta menjadi sukseksi berjalan sistem hukum. Artinya dapat dipahami jika sistem politik memang menentukan karakteristik produk hukum, namun dalam

---

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, h 4.

<sup>47</sup> Munir Fuady. 2013. *Teori-Teori (Grand Theory) Dalam Hukum*. Jakarta: Kencana. Hlm 171-172.

<sup>48</sup> Andi Mattalatta. 2009. "Politik Hukum Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 6, No. 4, hlm 14.

operasionalnya, sistem hukum menjadi pengontrol jalannya suatu peraturan perundang-undangan.<sup>49</sup> Dalam teori intepretasi hukum oleh Ronald Dworkin, seorang hakim dihadapkan pada tantangan untuk mengadopsi pendekatan yang lebih menyeluruh dalam memutuskan suatu perkara, tidak hanya berlandaskan pada metode positivisme hukum yang cenderung menganggap hukum sebagai sekadar teks undang-undang. Dworkin berpendapat bahwa penafsiran hukum secara inheren bersifat holistik, meskipun sasaran penafsiran yang tampak adalah satu kalimat atau bahkan satu klausa daripada sebuah dokumen.

Pendapat ini menekankan pentingnya metode penafsiran yang holistik, bahkan ketika berhadapan dengan elemen-elemen yang tampak terpisah. Inti dari pemikiran ini adalah perlunya memahami makna teks dan konteks secara menyeluruh, tanpa terjebak pada prinsip-prinsip hukum yang tertulis atau pendekatan positivis-instrumentalis.<sup>50</sup> Teori politik hukum ini tepat untuk mengkaji ketiga rumusan masalah yang saling terkait. Terutama pada rumusan masalah kedua mengenai urgensi reformulasi pengaturan pengisian kepala daerah, dan rumusan masalah ketiga tentang desain ideal pilkada pasca reformasi.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Obyek penelitian dalam disertasi ini adalah norma, karena penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum doktrinal atau yuridis normatif. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, yaitu fokus untuk mengkaji pengaturan pengisian kepala daerah pasca reformasi; mengkaji dan menemukan urgensi reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah; mengkaji desain ideal pengisian kepala daerah pasca reformasi. Untuk mendapatkan data terkait dengan fokus rumusan masalah diatas maka dibutuhkan bahan atau sumber data berupa dokumen hukum peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung maupun tidak langsung. Dokumen hukum lainnya terkait dengan risalah sidang amandemen khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, termasuk naskah akademik atau risalah sidang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, hingga Perppu Nomor 1 Tahun 2014.

Dokumen lain selain peraturan perundang-undangan adalah dokumen tentang indeks pembangunan manusia di daerah provinsi, kabupaten/kota; dokumen terkait indeks kerawanan atau konflik dalam pemilu atau pilkada; dokumen yang menyajikan data tentang kemampuan anggaran daerah dalam menyelenggarakan pilkada; dokumen tentang tingkat sumber daya manusia di daerah provinsi di seluruh Indonesia.

### **2. Tipe Penelitian**

---

<sup>49</sup> Richard Nobles dan David Schiff. 2006. *A Sociology of Jurisprudence, Legal Theory Today*. Oxford ; Portland, Or: Hart Pub. Hlm 174-175.

<sup>50</sup> Ronald Dworkin. 1996. *Freedom's Law The Moral Reading Of The American Constitution*. New York: Oxford University Press Inc. hlm 80.

Penelitian dalam disertasi ini masuk dalam tipe penelitian hukum normatif atau *doctrinal research*. Peter Mahmud Marzuki menyebut yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal sebagai suatu proses penelitian untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, atau doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dikaji.<sup>51</sup> Tipe penelitian ini cenderung mengkonsepsikan hukum sebagai sesuatu yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum itu dianggap sebagai kaidah atau norma yang menjadi pedoman berperilaku manusia secara pantas.<sup>52</sup> Oleh karena itu, metode ini akan melihat aspek hukum dari sisi normatifnya atau hukum itu sendiri terhadap perkembangan hukum pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

### 3. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif atau doktrinal dapat digunakan beberapa pendekatan, menurut Marzuki terdapat lima pendekatan meliputi:<sup>53</sup>

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute Approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); dan
- e. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*).

Dalam disertasi ini menggunakan tiga pendekatan; pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Maka di dalam penelitian ini, beberapa pendekatan di atas akan di operasikan: Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis beberapa undang-undang terkait pemilihan kepala daerah. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui materi pengaturan antara pilkada langsung dan tidak langsung, atau model lain di daerah yang bersifat khusus atau istimewa.

Kedua, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep tentang pengisian jabatan kepala daerah dan konsep reformulasi model pemilihan. Pendekatan ini berpijak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Melalui pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan rumusan masalah yang dihadapi.

Ketiga, pendekatan historis akan menguraikan aspek normatif menggunakan lensa historis, dimana ilmu hukum tidak dapat dipisahkan dari dinamisnya atau perkembangan sejarah kondisi sosial dan budaya masyarakat dimana hukum tersebut berlaku. Pendekatan

---

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada, 2010).

<sup>52</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, 2006, Jakarta, (Raja Grafindo Persada, 2006).

<sup>53</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Prenada Media Grup, 2014).

ini akan menjembatani antara aspek normatif dengan realitas untuk menemukan sudut pandang terbaik dari persoalan yang dihadapi.

#### 4. Sumber Data Penelitian

Penelitian hukum dalam disertasi ini adalah penelitian hukum normatif, sehingga data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

##### a. Bahan Hukum Primer

Data dalam disertasi ini disebut sebagai bahan hukum primer karena memiliki daya ikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan berlaku kekuatan mengikatnya sesuai asas hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu juga keputusan tata usaha negara dan putusan pengadilan yang bersifat *inkracht*. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bahan hukum adalah:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- (5) Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- (6) Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- (7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- (8) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- (9) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
- (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta;
- (11) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari;
- (12) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat Di Bali.

- (13) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 5/PUU-V/2007 Tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- (14) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 tentang Sistem Noken.
- (15) Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024 tentang Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Disebut sebagai bahan hukum sekunder karena secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, seperti: risalah sidang, naskah akademik, artikel jurnal, pendapat ahli, dan sebagainya. Dalam disertasi ini akan digunakan dokumen tentang indeks pembangunan manusia di daerah provinsi, kabupaten/kota; dokumen terkait indeks kerawanan atau konflik dalam pemilu atau pilkada; dokumen yang menyajikan data tentang kemampuan anggaran daerah dalam menyelenggarakan pilkada, risalah sidang amandemen konstitusi, termasuk beberapa artikel jurnal terkait pengaturan pengisian jabatan kepala daerah.

5. Cara Mengumpulkan Data

Karena penelitian dalam disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif, maka pengumpulan data menggunakan studi dokumen. Disebut dengan studi dokumen karena teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji substansi atau isi bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, karya ilmiah, dokumen resmi, artikel jurnal, koran, dan majalah, serta dokumen melalui internet.

6. Cara Mengolah dan Menganalisis Data

Jenis data dalam disertasi ini berupa data kualitatif sehingga cara pengolahan datanya tidak menggunakan statistik. Kemudian data akan disajikan dalam bentuk table, grafik, dan gambar *workflow*, kemudian dianalisis dengan menggunakan persepektif normatif yang bersifat filosofis. Selain itu data akan dianalisis menggunakan teori yang relevan sebagaimana disebutkan dalam bagian landasan teori.

## H. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan Disertasi

Sistematika pembahasan dalam disertasi ini terbagi menjadi enam bab, yang saling terkait secara koherensi dan sistematis antara satu bab dengan bab lainnya. Sistematika disertasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Bab I, yang menguraikan pendahuluan atau latar belakang yang menarasikan argument mengapa penelitian ini ditulis, yang menjadi landasan pembahasan pada bab-bab selanjutnya. Bab ini meliputi; latar belakang masalah, rumusan masalah, maksud dan tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, landasan teori, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II, muatannya berupa uraian teoritis atas masalah utama yang akan dikaji atau disajikan dalam bab selanjutnya. Maka dalam bab ini akan diuraikan teori tentang teori demokrasi, teori sistem hukum, dan teori politik hukum. Dalam Bab II ini juga akan



dideskripsikan aspek historis dan perkembangan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

Bab III dalam disertasi ini menguraikan jawaban atas rumusan masalah pertama yaitu mendeskripsikan perubahan interpretasi di setiap rezim undang-undang yang mengatur tentang pilkada pasca reformasi yang dibagi menjadi tiga fase; fase transisi politik, fase konsolidasi demokrasi 2004, dan fase pasca konsolidasi 2009-2024.

Bab IV menguraikan jawaban atas rumusan masalah kedua, yaitu menemukan argumentasi reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

Bab V berisi jawaban atas rumusan masalah ketiga, menemukan desain yang ideal pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi.

Bab VI merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Pada bagian ini peneliti memberikan kesimpulan atas penelitian yang telah disusun dan memberikan rekomendasi dan saran terkait dengan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah.

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### A. Dinamika Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi

Pengaturan terkait pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi sangat dinamis yang dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan semangat menegakkan demokrasi setelah era otoritarianisme Orde Baru. Dari model pemilihan tidak langsung oleh DPRD tahun 1999, bergeser menjadi pemilihan langsung oleh rakyat sejak 2005. Tetapi tahun 2014 muncul undang-undang yang ingin mengembalikan model pemilihan tidak langsung oleh DPRD setelah evaluasi pemilihan langsung dianggap melahirkan *money politic* dan kelemahan lainnya. Pada akhirnya model pemilihan oleh DPRD ditolak, sehingga sampai saat ini tetap menggunakan model pemilihan langsung serentak-seragam dengan semangat demokratis dan partisipatif.

Konfigurasi politik pengaturan pengisian jabatan kepala daerah juga dipengaruhi oleh beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dinamis. Meskipun tidak ada satupun pengujian norma yang secara langsung mempersoalkan konstitusionalitas model pilkada langsung atau tidak langsung, tetapi beberapa putusan MK secara implisit menunjukkan dinamika tersebut. Karena tidak ada satupun pengujian norma yang mempersoalkan model pemilihan langsung, dan tidak ada satupun putusan MK yang menyatakan inkonstitusionalitas model pilkada langsung, maka MK konsisten dalam mendukung pengisian jabatan kepala daerah secara langsung. Dinamika melalui *judicial review* di MK hanya menguji teknis, misalnya calon non partai, kewenangan mengadili sengketa, calon kepala daerah dari mantan terpidana, keserentakan, dan terakhir terkait dengan pemisahan pemilu lokal dan nasional. Termasuk putusan MK paling mutakhir No 110/PUU-XXIII/2025, Titi Anggraini mengatakan MK mengokohkan model pilkada langsung, sehingga tidak ada ruang bagi parpol maupun pemerintah untuk memaksakan pilkada tidak langsung.<sup>54</sup>

Bahkan terdapat satu putusan MK yang dianggap menimbulkan guncangan dalam pelaksanaan pemilu yakni Putusan MK No 135/PUU-XII/2024, yang menyatakan pelaksanaan pemilu lima kotak: memilih DPR, Presiden dan wakil presiden, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai terpisah. Perintah mahkamah tersebut

---

<sup>54</sup> Titi Anggraini. "Pilkada harus dilaksanakan secara langsung". Kompas Id, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/mk-pilkada-harus-dilaksanakan-secara-langsung>, diakses 4 sept 2025.

dimaknai: “pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.”<sup>55</sup> Putusan tersebut juga sama sekali tidak merubah dari pilkada langsung menjadi tidak langsung, justru memperkuat pilkada langsung dengan membenahi teknis pelaksanaan.

Maka dapat dikatakan bahwa antara jalur legislatif atau jalur pembentuk undang-undang (DPR dan pemerintah) dan jalur Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir UU, berbeda dalam hal dinamika model pilkada langsung atau tidak langsung. Pasca reformasi pembentuk UU mengalami dinamika: dari pilkada tidak langsung (1999), menjadi pemilihan langsung (2004), kembali pada pilkada tidak langsung (2014), menolak pilkada tidak langsung dari 2014 sampai sekarang. Dinamika tersebut dipengaruhi oleh konfigurasi politik *electoral*: siapa pemenang pemilu dan bagaimana peta koalisi atau oposisi pasca pemilu. Sementara di jalur penafsir konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi sebagai *the final interpreter of the constitution*, sejak berdiri tidak pernah ada putusan yang menyatakan pilkada langsung itu inkonstitusional, maka hal itu bermakna MK selalu konsisten untuk mendukung model pilkada langsung.

Dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah yang berkembang pasca reformasi menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis dengan ditandai kemauan partai politik dan pembentuk undang-undang untuk mengarahkan pada sistem pengisian jabatan kepala daerah secara langsung. Hal tersebut juga muncul dalam risalah rapat amandemen UUD NRI Tahun 1945, hampir semua fraksi menafsirkan kepala daerah dipilih secara demokratis dengan makna pemilihan langsung.

Pergeseran dan dinamika pengisian tersebut jika dibaca dengan konsep demokrasi Robert Dahl, hanya melihat sisi demokrasi secara prosedural: mementingkan pemilihan langsung, menonjolkan aspek representasi atau keterwakilan, ruang partisipasi rakyat terbuka lebar. Tetapi dari sisi demokrasi yang substantive, masih terdapat celah misalnya mengabaikan perbedaan kondisi yang mengarah pada pemilihan yang kehilangan asas keadilan. Dari aspek komponen sistem hukum; substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum tidak tersambung secara dinamis dan dialektis. Dinamika pengaturan di substansi hukum

---

<sup>55</sup> Putusan MK No 135/PUU-XII/2024

hanya memperdebatkan pilkada langsung atau tidak langsung. Sementara struktur hukum terutama aparaturnya penyelenggara pemilihan sudah terlanjur dibentuk sebagai badan yang bersifat permanen. Dibalik itu budaya hukum yang beragam dengan latar belakang sosio kultural tidak mungkin hanya dihadapkan pada model pilkada langsung atau tidak langsung.

#### 1. Pemilihan Tidak Langsung oleh DPRD

Pasca berakhirnya rezim Orde Baru di tahun 1998, negara Indonesia memasuki fase transisi kekuasaan. Segala sesuatu terkait kontrol politik dan penyelenggaraan negara yang semula berpusat pada satu kekuatan, mulai bergerak pada berkembangnya penyelenggaraan negara yang demokratis. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak penting terkait transisi kekuasaan dari model sentralisasi menuju ke arah desentralisasi. Undang-Undang tersebut menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat bercorak sentralistik, dan lebih mendorong pada penguatan otonomi yang lebih luas kepada daerah dalam mengembangkan satuan wilayahnya.<sup>56</sup>

Salah satu aspek penting yang kemudian diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah mekanisme atau model pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1999 mengatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui pemilihan secara bersamaan. Proses tersebut dilaksanakan melalui Panitia Pemilihan yang dibentuk oleh DPRD, yang terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua DPRD sebagai ketua dan wakil ketua panitia, serta sekretaris DPRD sebagai sekretaris panitia.

Apabila merujuk pada substansi di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengisian jabatan kepala daerah baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada jenjang masing-masing. Tahapan ini meliputi pencalonan oleh partai politik atau gabungan fraksi, pembentukan Panitia Pemilihan yang diketuai pimpinan DPRD, uji kelayakan, serta pemungutan suara dalam rapat paripurna DPRD. Perbedaan utama terletak pada lembaga pemilih. DPRD Provinsi memilih Gubernur yang sekaligus berdiri sebagai wakil pemerintah pusat dengan pertanggungjawaban ganda kepada DPRD Provinsi dan Presiden, sedangkan DPRD Kabupaten/Kota memilih Bupati dan Walikota yang bertanggungjawab hanya kepada DPRD setempat. Dengan demikian, secara substantif tidak terdapat variasi prosedural antara tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Model pemilihan oleh perwakilan legislatif daerah yang seragam ini mencerminkan kerangka otonomi daerah yang menekankan legitimasi melalui badan perwakilan rakyat daerah. Model ini belum memunculkan partisipasi rakyat secara langsung dalam menentukan kepala daerah masing-masing. Peran parpol sangat dominan, karena sangat menentukan siapa yang akan diusulkan dan dipilih menjadi kepala daerah. DPRD yang merupakan representasi parpol sangat kuat,

---

<sup>56</sup> Douglas Webber. 2006. "A consolidated patrimonial democracy? Democratization in post-Suharto Indonesia," *Journal Democratization* Vol. 13, No. 3, hlm: 396-420, <https://doi.org/10.1080/13510340600579284>.

karena kepala daerah bertanggung jawab kepadanya. Relasi politik kepala daerah dengan DPRD sangat menentukan apakah kepala daerah akan mendapat dukungan selama lima tahun atau dimakzulkan di tengah jalan.

Model pemilihan sebagaimana diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 merepresentasikan pendekatan demokrasi berlandaskan asas keterwakilan, dimana rakyat memilih anggota DPRD dan kemudian anggota DPRD sebagai wakil rakyat memilih kepala daerah. Dalam beberapa bagian, masyarakat merespon pemilihan kepala daerah melalui DPRD di fase pasca reformasi menunjukkan dinamika yang cukup kompleks. Meskipun pada awalnya, gagasan tersebut dipandang sebagai langkah progresif bagi arah pembangunan dan pengembangan demokrasi, terdapat sisi lain dimana masyarakat terbatas ruang lingkup aspirasinya untuk mengetahui siapa yang menjadi pemimpin di daerahnya.<sup>57</sup> Penulis melihat pendapat Cornelis Lay tidak tepat jika melihat situasi tahun 1999 menggunakan kaca mata situasi sosio-politik-kultural, karena pilihan pilkada secara langsung oleh rakyat, sangat tidak rasional ditempuh oleh sebuah negara yang berada masa transisi dari otoriter menuju demokratis. Masyarakat belum mengenal tradisi memilih pemimpin secara langsung, kecuali memilih kepala desa secara *one man one vote one value* yang sudah sejak era orde Baru.

Pada era lahirnya UU No 22 Tahun 1999, konfigurasi politik sedang mengalami trend yang sangat demokratis. Setelah 30 tahun lebih berada dalam rezim yang otoriter, represif dan despotis, muncul semangat kebebasan dan kesetaraan untuk terlibat dalam pemerintahan. Lahir banyak partai politik yang bernafaskan agama atau nasionalis. Kebebasan pers juga mulai tumbuh setelah dibungkam di era Soeharto.

Dari perspektif politik hukum kelembagaan, pembentukan dan fungsi DPRD provinsi serta kabupaten/kota diatur sedemikian rupa untuk menjadi mitra sekaligus kontrol bagi eksekutif daerah. Namun, pemilihan kepala daerah oleh DPRD sebagaimana diamanatkan UU menjadi ruang politik transaksional, di mana partai pengusung memainkan peran kunci dalam penentuan calon. Realitas ini memperlihatkan bahwa meski prosedur formal telah dirancang untuk menjamin akuntabilitas, secara politik elemen partai masih mendominasi mekanisme penjangkaran dan seleksi. Akibatnya, hubungan pusat daerah tidak hanya digerakkan oleh kerangka norma hukum, melainkan juga oleh relasi *patron-client* dan perebutan kepentingan partai di tingkat lokal.<sup>58</sup>

Dalam hal politik hukum keuangan dan fiskal, pemberian hak memungut Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta mekanisme perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesungguhnya dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi fiskal. Akan tetapi, ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah menimbulkan politisasi anggaran, daerah yang lebih lemah bergantung pada alokasi pusat (DAU/DAK), sedangkan daerah kaya lebih mampu melakukan manuver politik

---

<sup>57</sup> Cornelis Lay. 2007. "Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, Vol. 11, No. 1, <https://doi.org/10.22146/jsp.11003>.

<sup>58</sup> Mahi M Hikmat. 2014. "Pemetaan Masalah dan Solusi Konflik Lokal dalam Pilkada Langsung di Indonesia," *MIMBAR, Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Vol. 30, No. 1, hlm: 18, <https://doi.org/10.29313/mimbar.v30i1.437>.

untuk memperbesar PAD-nya. Konstelasi demikian mencerminkan bahwa kebijakan fiskal terbukti menjadi instrumen distribusi kekuasaan baik dalam hal penguatan basis politik lokal maupun sebagai alat tawar menawar antara eksekutif pusat dan elite daerah dalam setiap revisi peraturan pelaksana.

Aspek partisipasi publik dan akuntabilitas yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari pertarungan politik dalam fraksi DPRD. Meskipun secara formal disyaratkan perumusan RPJM-D dan Rencana Kerja Daerah melibatkan DPRD, partisipasi masyarakat umum masih terbatas pada forum-forum resmi yang rentan dimobilisasi oleh patron politik.<sup>59</sup> Praktik politik di daerah menunjukkan bahwa “musyawarah publik” sering kali menjadi ajang legitimasi bagi keputusan yang sudah dirancang elite partai. Akibatnya, bagian partisipasi dan pengawasan publik dalam UU ini banyak yang belum diaktualisasikan sesuai semangat reformasi, melainkan lebih menjadi instrumen legitimasi politik lokal.<sup>60</sup> Secara keseluruhan, tinjauan politik hukum terhadap UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa setiap komponen otonomi daerah mulai dari norma pembagian urusan hingga mekanisme anggaran dan partisipasi, tidak dapat dilepaskan dari konteks pertarungan aktor politik di pusat dan daerah.<sup>61</sup> UU ini sekaligus menjadi saksi bagaimana pondasi hukum dapat dipakai untuk memperluas ruang kebijakan lokal, tetapi juga bagaimana permainan kepentingan partai dan elite dapat membatasi implementasi demokrasi partisipatoris yang sesungguhnya.<sup>62</sup>

Penulis membaca konfigurasi politik pasca reformasi dapat dikategorikan sebagai politik demokratis. Golkar dan PPP sebagai partai politik yang telah lama hidup sejak era Soeharto, tidak menunjukkan dukungannya terhadap lahirnya UU No 22 Tahun 1999. Demikian juga dengan ABRI yang menjadi bagian tak terpisahkan dari rezim Soeharto selama orde baru, tidak mendukung otonomi yang sangat luas. Tetapi parpol seperti PDI-P yang bertransformasi menjadi partai baru, PKB dan PAN sebagai anak kandung reformasi mendukung semangat otonomi daerah dalam UU No 22 Tahun 1999. Semangat otonomi dari masyarakat lokal sangat terbuka lebar, namun disisi lain melahirkan otonomi yang *kebablasaan*, yang mengarah pada federalism. Bahkan dianggap memunculkan raja-raja kecil di daerah dengan segala kebijakannya yang otonom.

## 2. Pemilihan Langsung oleh Rakyat

Tidak sampai lima tahun undang-undang yang membuka otonomi daerah seluas-luasnya, yakni UU No 22 Tahun 1999 diganti. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara langsung

---

<sup>59</sup> Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, hlm 1-20.

<sup>60</sup> Rafael Biermann. 2024. “Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda,” *Territory, Politics, Governance*, Vol. 13, No. 1, hlm 9–27, <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2318467>.

<sup>61</sup> Iwan Awaluddin Yusuf. 2011. “Media Lokal dalam Konstelasi Komunikasi Politik di Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol.14 No. 3.

<sup>62</sup> Choi, “Elections, Parties and Elites in Indonesia’s Local Politics.”

oleh rakyat di daerah masing-masing. Ketentuan ini berlandaskan pada konsideran Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 hasil amandemen, yang menekankan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat” dan bahwa pemimpin daerah harus dipilih secara demokratis. Implementasi nyata pilkada langsung ini dimulai pada pertengahan tahun 2005 dan menjadi tonggak sejarah peralihan dari mekanisme penunjukan oleh DPRD menuju pemilihan langsung.<sup>63</sup> Paradigma baru tersebut dimaksudkan tidak sebatas menguatkan legitimasi kepala daerah, akan tetapi meminimalisasi praktik “agen” atau calo politik yang sering berperan dalam pemilihan tidak langsung sebelumnya.<sup>64</sup>

Selama periode pilkada langsung sejak tahun 2004, regulasi dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pilkada mengalami dinamika yang cukup panjang. Dimulai dari kerangka UU No 32 Tahun 2004, yang membuka jalan baru pelaksanaan pemilihan kepala daerah mulai dari tahapan pencalonan, verifikasi administrasi, kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan secara terbuka. Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia memasuki babak baru dalam konsolidasi otonomi daerah yang lebih sistematis dan terkonsolidasi.<sup>65</sup> UU ini merupakan bentuk koreksi terhadap kelemahan dalam UU No. 22 Tahun 1999, khususnya dalam hal pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, struktur pemerintahan yang belum efektif, serta rendahnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meski demikian, dalam implementasinya, UU No. 32 Tahun 2004 juga menyisakan berbagai persoalan yang kemudian mendorong terjadinya dua kali revisi penting, yakni melalui UU No. 8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008.

Revisi pertama, yaitu melalui UU No. 8 Tahun 2005 (yang sebelumnya merupakan Perppu No. 3 Tahun 2005), lebih bersifat teknokratis dan berskala terbatas. Fokus utamanya adalah penyempurnaan teknis terhadap ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung. Ketentuan ini hadir sebagai respons atas tuntutan masyarakat yang menginginkan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, bukan melalui DPRD sebagaimana diatur sebelumnya. Meski merupakan lompatan demokratis, pemilihan langsung juga menimbulkan tantangan baru berupa maraknya politik uang, lemahnya tata kelola kampanye, serta belum kuatnya regulasi soal calon independen.<sup>66</sup> Dalam pandangan penulis, perubahan terhadap teknis pengaturan pilkada langsung tersebut menunjukkan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan pilkada langsung secara sempurna. Bahkan sudah muncul pengujian norma ke Mahkamah Konstitusi terkait apakah pilkada bagian dari rezim pemilu.

---

<sup>63</sup> Hidayat Andyanto. 2018. “Analisis Hukum Terkait Pilkada Langsung di Indonesia,” *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 2, No. 2, hlm 70–79, <https://doi.org/10.24929/fh.v2i2.454>.

<sup>64</sup> P Orekhovsky. 2012. “Right to contestation, patron-client networks, and corruption,” *Voprosy Ekonomiki*, Vol. 11, No. 11, hlm 101–117, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-11-101-117>.

<sup>65</sup> Ulum, “Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Setelah Reformasi.”

<sup>66</sup> Tundjung Heming Sitabuana. 2013. “Calon Perseorangan dalam Pilkada (Analisis Yuridis terhadap Putusan MK RI Nomor 5/PUU-V/2007),” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No. 2, <https://doi.org/10.14710/mmh.42.2.2013.204-210>.

Melalui putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah berpendapat bahwa pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian MK menyebut pilkada langsung masuk kategori pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Sehingga dalam penyelenggaraan secara teknis boleh berbeda dengan pemilu sebagaimana tertuang dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, meskipun harus tetap mengacu pada asas-asas pemilu yang berlaku. Putusan tersebut menurut penulis tidak tegas atau memuat ambiguitas karena amar putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, padahal permohonan tersebut bernada sama, tidak bisa dipisahkan dalam hal tafsir apakah pilkada bagian dari rezim pemilu.<sup>67</sup>

Pendapat penulis tersebut sejalan dengan *dissenting opinion* dari salah satu hakim yang berpendapat bahwa permohonan pemohon seyogyanya dikabulkan untuk seluruhnya. Pendapat berbeda dari hakim lainnya menyatakan sebaiknya Mahkamah tidak mendua dan berdiri paada titik tolak yang jelas, bahwa: pilkada secara demokratis adalah pilkada secara langsung, pilkada langsung adalah pemilu, dan pemilu adalah pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Putusan 072-073 tersebut dapat disimpulkan bahwa Pilkada tidak sepenuhnya sama dengan Pemilu, sehingga berbeda lembaga yang berwenang mengadili. Pemilu diserahkan kepada MK, pilkada ditangani oleh MA. Pilkada bukan bagian dari pemilu, tetapi berada di bawah rezim UU Pemerintahan Daerah. Tetapi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dipaksakan diikuti oleh pilkada. Maka dalam putusan tersebut MK secara tegas menyatakan pilkada harus secara langsung oleh rakyat. Penulis juga berpendapat bahwa tidak mungkin putusan yang dibacakan pada 22 Maret 2025 tersebut bermaksud mempersoalkan model pilkada langsung yang secara implementasi baru terlaksana Juni 2025.

Setelah itu, masyarakat mempersoalkan konstitusionalitas norma terkait dengan calon kepala daerah yang hanya boleh diusulkan oleh parpol dan gabungan parpol. Lahirlah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang menandai titik balik dalam politik hukum pilkada di Indonesia karena membuka ruang bagi calon perseorangan (independen) untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya mengatur pencalonan melalui partai politik atau gabungan parpol melanggar hak konstitusional warga negara untuk dipilih, karena UUD NRI Tahun 1945 tidak membatasi jalur pencalonan hanya lewat parpol. MK juga menekankan pentingnya menghindari “dualisme hukum” pasca-Pilkada Aceh, di mana calon independen telah diterapkan lebih dulu, agar tidak terjadi perbedaan perlakuan hak warga antar daerah.<sup>68</sup> Bagi

---

<sup>67</sup> Putusan MK No. No 072-073/PUU-II/2004. Diakses dari <https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis>, 4 September 2025.

<sup>68</sup> Ronaldo Adhi Perdana dan A Salman Maggalatung, “Eksistensi Calon Perseorangan Dalam Pemilukada Di Indonesia,” *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal*, Vol. 3, No. 1, 1–34, <https://doi.org/10.15408/siclj.v3i1.13004>.

penulis perkembangan tersebut menunjukkan dorongan publik untuk membuka ruang partisipasi yang luas untuk calon kepala daerah, agar tidak menjadi ruang hegemoni partai politik semata. Walaupun untuk ketentuan teknis syarat calon independen yang tidak diusulkan partai dan gabungan partai juga tidak mudah.

Dinamika politik hukum pasca putusan MK tersebut memaksa DPR dan pemerintah untuk merevisi UU Nomor 32 Tahun 2004. Akhirnya lahir UU No. 12 Tahun 2008 yang mengakomodasi calon independen dengan menetapkan ambang batas dukungan minimal berdasarkan persentase penduduk (3–6,5%) dan persebaran KTP di wilayah tertentu, sekaligus menjaga prinsip “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Praktik pertama pilkada dengan calon independen dalam bursa Pemilihan Wali Kota Bandung Tahun 2008 kemudian menjadi laboratorium demokrasi lokal sekaligus ujian implementasi norma baru tersebut.<sup>69</sup>

Perubahan yang lebih signifikan dalam UU No. 12 Tahun 2008 lahir dalam konteks kebutuhan memperkuat pengaturan hukum atas berbagai dinamika lokal, serta sebagai respons terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka ruang bagi calon independen dalam pilkada. UU No. 12 Tahun 2008 memperjelas mekanisme pengisian jabatan kepala/wakil kepala daerah jika terjadi kekosongan, mengatur lebih teknis tentang penyelenggaraan Pilkada serentak, dan yang paling strategis, mengalihkan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut menandai pengakuan politik hukum bahwa pilkada adalah bagian integral dari rezim pemilu, bukan sekadar proses administratif pemerintahan daerah.<sup>70</sup>

Namun demikian, meskipun UU No. 12 Tahun 2008 membawa pembaruan penting, berbagai catatan kritis tetap muncul. Di antaranya adalah belum adanya pengaturan yang memadai tentang pengawasan terhadap kepala daerah pasca-pemilihan, lemahnya harmonisasi vertikal antar peraturan turunan, serta belum adanya solusi terhadap ketimpangan kapasitas antar daerah dalam menjalankan fungsi otonomi. Kritik juga ditujukan pada tidak sinkronnya antara beberapa pasal lama yang tidak ikut direvisi dengan pasal-pasal baru yang diubah, sehingga menciptakan ruang multitafsir dalam implementasi di lapangan.<sup>71</sup>

Secara politik hukum, perubahan bertahap terhadap UU No. 32 Tahun 2004 menggambarkan adanya tarik menarik antara idealisme demokrasi lokal dan pragmatisme stabilitas nasional. Di satu sisi, pembuat undang-undang ingin memberikan ruang partisipasi politik yang lebih luas kepada rakyat daerah melalui pilkada langsung dan calon independen. Namun di sisi lain, timbul kekhawatiran akan disintegrasi, korupsi lokal, dan lemahnya kontrol vertikal tetap membayangi, yang tercermin dalam penguatan peran pemerintah pusat dalam supervisi dan pembatalan kebijakan daerah. Dengan demikian, revisi hingga tahun 2008

---

<sup>69</sup> detik News, “Fiki Dicabut Sebagai Calon Wakil Walikota Independen,” detikNews, 2008, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-928929/fiki-dicabut-sebagai-calon-wakil-walikota-independen>.

<sup>70</sup> Sri Warjiyati, “Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah,” *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 4, no. 01 (2014): 112–35, <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.112-135>.

<sup>71</sup> Admin, “Calon Independen ‘Lampu Merah’ Bagi Partai Politik,” Mahkamah Konstitusi RI, 2008, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=2197&menu=2>.

mencerminkan fase transisi menuju model pemerintahan daerah yang lebih matang secara hukum, tetapi masih rentan secara institusional dan politik.<sup>72</sup> Reaksi politik beragam dimulai dari pendukung independen yang berpandangan positif terhadap perluasan partisipasi politik, sementara sebagian parpol mengkritik potensi melemahnya fungsi parpol sebagai kanal ekspresi politik masyarakat.<sup>73</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat, karena memungkinkan pemilih lokal untuk memilih langsung kandidat kepala daerah tanpa perantara DPRD atau intervensi elite di pusat.<sup>74</sup> Namun, di sisi lain, proses tersebut menghadirkan tantangan politik yang cukup kompleks. Partai politik menjadi aktor sentral yang mengusung calon, sehingga dinamika internal partai, termasuk negosiasi koalisi, kepentingan faksi, dan strategi elektoral, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari politik pengisian jabatan. Selain itu, kemunculan calon independen membuka peluang bagi figur-figur non-partai politik untuk berkompetisi, tetapi sering kali mereka menghadapi hambatan administratif yang ketat, seperti persyaratan dukungan minimal berupa tanda tangan pemilih.<sup>75</sup> Penulis membaca perkembangan tersebut sebagai politik hukum yang kompromistik antara masyarakat sipil yang menginginkan ruang partisipasi bagi calon independen dibuka tanpa hambatan teknis yang berarti, sementara parpol tetap menginginkan ruang pencalonan kepala daerah tetap menjadi domain hegemonik mereka.

Peralihan dari pengangkatan langsung oleh pemerintah pusat atau penunjukan melalui DPRD di era Orde Baru menuju mekanisme pemilihan oleh DPRD di awal era reformasi terjadi sebagai bagian dari tuntutan desentralisasi dan desakan agar pengisian jabatan kepala daerah lebih demokratis. Pada masa Orde Baru, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, calon kepala daerah diajukan oleh pemerintah pusat dan dipilih oleh DPRD dengan dominasi Golkar di DPRD, mekanisme ini menjadi instrumen sentralisasi yang memastikan kepatuhan daerah terhadap kehendak pusat. Keterlibatan partai politik dan pusat dalam menentukan calon menimbulkan protes, karena dianggap mengabaikan aspirasi rakyat daerah dan memicu korupsi serta nepotisme (Isu Ismail Suko tahun 1985 sebagai contoh penunjukan yang diintervensi pusat).

Reformasi 1998 memunculkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memindahkan wewenang memilih kepala daerah kepada DPRD daerah. Perubahan ini dipandang sebagai langkah awal untuk

---

<sup>72</sup> Ni'matul Huda, "Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Politik Hukum Pemerintahan Daerah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 19, No. 3, hlm 337–62, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss3.art1>.

<sup>73</sup> Idil Akbar, "Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia," *CosmoGov* 2, no. 1 (2017): 95, <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i1.11852>.

<sup>74</sup> Dayanto. 2023. *Pemilu dan Pilkada Demokratis: Prinsip-Prinsip, Sistem, dan Penegakan Hukum Kepemiluan Demokratis*. Yogyakarta: DeepPublish, hlm 16.

<sup>75</sup> Suimi Fales, "Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Ditinjau Dari Hukum Positif," *AL IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 3, no. 2 (2018), <https://doi.org/10.29300/imr.v3i2.2152>.

menjawab tuntutan kedaulatan rakyat yang sebelumnya tertutup oleh kontrol rezim sentralistik.<sup>76</sup>

Jika melihat pengaturan dalam UU No 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah oleh DPRD menimbulkan kritik karena dianggap terlalu tertutup dan rentan pada oligarki partai. Suara rakyat hanya terwakili oleh wakil-wakil di DPRD, sehingga terjadi keresahan bahwa pengangkatan kepala daerah tidak benar-benar mencerminkan kehendak mayoritas masyarakat setempat. Perdebatan di Panitia Ad Hoc I MPR tahun 2000 menegaskan bahwa frasa “dipilih secara demokratis” dalam UUD 1945 menimbulkan dua pandangan antara memilih lewat DPRD versus memilih langsung oleh rakyat. Penulis melihat perdebatan tersebut mengarah pada model pemilihan langsung, yang akhirnya melahirkan UU No. 32 Tahun 2004, mewajibkan pilkada langsung sebagai bentuk tindak lanjut pandangan mayoritas bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus berakar pada legitimasi langsung dari rakyat.

Pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, pelaksanaan pilkada terbagi menjadi tiga episode: *Pertama*, tahun 2005-2008 dimana pilkada masih masuk dalam rezim pemerintah daerah. Sepanjang periode ini, masyarakat di tingkat lokal baik provinsi, kabupaten dan kota melangsungkan pilkada secara parsial di masing-masing daerah. Pada periode ini terjadi perdebatan publik dalam kategorisasi pilkada, yakni berada di bawah rezim pemerintah daerah atau pemilihan umum, dimulai sejak dikeluarkannya Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004. *Kedua*, pada periode 2010-2013 pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu. Wacana ini melahirkan regulasi penting, yakni UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dari aturan tersebut dilahirkan istilah “Pemilukada” sebagai salah satu jenis Pemilu di Indonesia.

Pada fase ini dinamika politik hukum juga dipengaruhi oleh Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 yang mempersoalkan konstitusionalitas kewenangan MK dalam mengadili sengketa hasil pilkada. Dalam amar putusannya MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya, sehingga MK tidak lagi memiliki kewenangan dalam mengadili sengketa hasil pilkada. *Ketiga*, episode Pilkada Serentak pada tahun 2015 sebagai amanah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Lebih khusus, pelaksanaan Pilkada serentak di tahun 2024 diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.<sup>77</sup> Perubahan yang sangat dinamis tersebut dalam pandangan penulis menunjukkan konfigurasi politik yang demokratis dan partisipatif sehingga berpengaruh terhadap perubahan hukum pengaturan pilkada.

---

<sup>76</sup> John Burnheim. 2006 *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics* Cambridge: Polity Press, hlm 16.

<sup>77</sup> Akhmad Rizal. 2022. “Pemilukada Serentak 2024: Dinamika, Urgensi dan Tantangan,” *Proceedings of the 1st Conference on Social, Politics, and Culture (IACS-CSPC)*, Vol. 1, hlm 136–40.

### 3. Upaya kembali kepada Pemilihan oleh DPRD yang Gagal

Memasuki tahun 2014, dinamika politik di DPR menggeser kembali arah regulasi pilkada yang semula menggunakan model pemilihan langsung diwacanakan untuk diubah kembali ke dalam model pemilihan perwakilan. Pada bulan September 2014, DPR dan Pemerintah mengesahkan UU Nomor 22 Tahun 2014 yang kembali memindahkan mekanisme pemilihan kepala daerah ke DPRD.

Pasca pengesahan UU No. 12 Tahun 2008, praktik pilkada langsung mulai dipandang sebagai tonggak penting demokrasi lokal, namun juga menimbulkan persoalan teknis dan politik termasuk maraknya politik uang, fragmentasi biaya kampanye, dan ketidakpastian hukum bagi calon perseorangan. Dalam suasana demikian, DPR yang saat itu dikuasai Koalisi Merah Putih mendorong lahirnya UU No. 22 Tahun 2014, yang mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD.<sup>78</sup> Argumen resmi menekankan efisiensi anggaran, penekanan pada pengurangan politik uang, dan perlindungan stabilitas daerah. Namun bagi banyak kalangan akademisi, masyarakat sipil, dan pengamat demokrasi langkah ini dianggap sebagai regresi terhadap semangat reformasi, karena menggeser kedaulatan politik dari warga negara ke elit partai di parlemen daerah.

Respon publik terhadap UU 22 Tahun 2014 memunculkan tekanan politik yang luar biasa. Aktivis dan organisasi pro-demokrasi melakukan unjuk rasa dan kampanye media, menuntut kembalinya pilkada langsung sebagai wujud partisipasi rakyat. Di saat yang sama, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 pada 2 Oktober 2014, mencabut seluruh ketentuan pilkada lewat DPRD dan menegaskan kembali hak rakyat memilih langsung.<sup>79</sup> Perppu tersebut tidak hanya membatalkan UU 22 Tahun 2014, tetapi juga memperkenalkan sejumlah penyempurnaan teknis antara lain penetapan mekanisme uji publik calon, penyederhanaan aturan pasangan wakil kepala daerah, serta pembatasan dana kampanye sebagai jawaban atas persoalan yang muncul pasca UU 12 Tahun 2008.<sup>80</sup>

Kehadiran UU No. 1 Tahun 2015 sebagai penetapan atas Perppu No. 1 Tahun 2014 menegaskan bahwa pilkada langsung dipertegas kembali sebagai norma permanen, calon independen diakomodasi secara resmi, dan pengaturan teknis kampanye serta pengisian kekosongan jabatan kepala daerah diperjelas. Meski demikian, dinamika politik hukum tak berhenti begitu saja, melainkan muncul fragmen-fragmen ketentuan baru yang masih harus direvisi lebih lanjut diantaranya melalui UU No 8 Tahun 2015 dan UU No 10 Tahun 2016, seiring dengan kebutuhan harmonisasi regulasi dan evaluasi implementasi di lapangan.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Syarifudin, "Pilkada Dan Fenomena Politik Uang: Analisa Penyebab dan Tantangan Penanganannya."

<sup>79</sup> Pangwi Syarwi Chaniago. 2016. "Mempertahankan Pilkada Langsung," *Jurnal Polinter: Kajian Politik dan Hubungan Internasional*, Vol. 2, No. 1, hlm 33–45, <https://doi.org/10.52447/polinter.v2i1.501>.

<sup>80</sup> Indra Pahlevi. 2015. "Proses Politik Pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota," *Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi*, Vol. 7, No. 1, diakses dari [berkas.dpr.go.id](http://berkas.dpr.go.id), 15 Juli 2025..

<sup>81</sup> Chaniago, "Mempertahankan Pilkada Langsung."

Secara politik hukum, rangkaian perubahan dari UU No 32 Tahun 2004 dan perubahannya yang menyangkut pemilihan kepala daerah, menjadi UU No 22 Tahun 2014, sampai lahirnya Perppu No 1 Tahun 2014 hingga disahkan menjadi UU No 1 Tahun 2015, menggambarkan ketegangan antara idealisme demokrasi partisipatif dan kepentingan pragmatis stabilitas elit. Pembalikan kebijakan yang relatif cepat memperlihatkan bahwa institusi hukum di Indonesia masih sangat responsif terhadap tekanan politik, sekaligus menegaskan kembali kedaulatan rakyat sebagai landasan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>82</sup> Namun tantangan implementasi meliputi harmonisasi peraturan, kapasitas penyelenggara lokal, dan pengawasan pasca-pemilihan tetap menjadi pekerjaan rumah panjang bagi penyempurnaan sistem pilkada di masa mendatang.<sup>83</sup>

Dasar argumen pihak pendukung, khususnya fraksi-fraksi Koalisi Merah Putih, adalah anggapan bahwa pilkada langsung memerlukan biaya sangat besar dan rawan politik uang, serta berpotensi memicu konflik horizontal di daerah yang majemuk. Namun, keputusan tersebut mendapat penolakan keras dari berbagai elemen masyarakat sipil, partai oposisi, dan lembaga pemantau pemilu, yang menyatakan bahwa kembalinya pemilihan melalui DPRD merupakan kemunduran demokrasi dan melemahkan kedaulatan rakyat. Hanya beberapa hari setelah UU No 22 Tahun 2014 diundangkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 untuk membatalkan kembali pemilihan tidak langsung dan mengembalikan ketentuan pilkada langsung, menegaskan bahwa pilkada langsung adalah “buah reformasi” yang harus dipertahankan.<sup>84</sup>

penulis berpendapat bahwa setelah tragedi lahirnya UU 22 Tahun 2014 yang ditolak oleh masyarakat karena kehendak pembentuk UU yang secara *by-pass* mengembalikan pemilihan kepada DPRD, perubahan rezim UU pemilihan (penyebutan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) sangat dinamis. Arahnya adalah penyempurnaan pilkada lebih berintegritas untuk meneguhkan pilkada langsung dengan pengaturan pendanaan kampanye, pengaturan pilkada serentak, konstusionalitas penundaan pilkada pada masa pandemic, dan pembentukan badan peradilan khusus yang mengadili sengketa hasil.

Manar, melihat perkembangan untuk menyempurnakan UU Pemilihan dengan memperjelas berbagai aspek teknis, mulai dari persyaratan dukungan calon independen, batas pengeluaran dana kampanye, hingga ambang batas suara untuk menghindari putaran kedua yang tidak perlu.<sup>85</sup> Perihal yang cukup menarik adalah Pasal 157 ayat (1), UU 10 Tahun 2016 yang mengamanatkan untuk dibentuknya badan peradilan khusus dalam rangka menangani sengketa pilkada, namun lembaga tersebut tidak pernah terealisasi. Selanjutnya, frasa “*sampai dibentuknya badan*

---

<sup>82</sup> Andyanto, “Analisis Hukum Terkait Pilkada Langsung di Indonesia.”

<sup>83</sup> Siti Nurhayati. 2023. “Dinamika Perkembangan Demokrasi serta Problematikanya Pasca Reformasi,” *As-Shahifah : Journal of Constitutional Law and Governance*, vol. 3, No. 1, hlm 14–30, <https://doi.org/10.19105/asshahifah.v3i1.8282>.

<sup>84</sup> Humas, “Tolak Pilkada Lewat DPRD, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu,” *Sekretariat Kabinet*, t.t., diakses 23 Juni 2025, <https://setkab.go.id/tolak-pilkada-lewat-dprd-presiden-sby-terbitkan-2-perppu/>.

<sup>85</sup> Manar, “Pilkada Langsung dan Rekonstruksi Demokrasi di Indonesia.”

*peradilan khusus*” dalam Pasal 157 telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK No 85/PUU-XX/2022, sehingga penyelesaian seluruh sengketa hasil pilkada kini dikembalikan kepada Mahkamah Konstitusi. Kondisi tersebut secara praktis akan menimbulkan beban kerja yang sangat berat bagi sembilan hakim konstitusi, mengingat frekuensi dan kompleksitas perkara pilkada di seluruh wilayah Indonesia setiap periode lima tahun.<sup>86</sup> Penulis melihat ada perubahan dari MK terkait kewenangan mengadili sengketa hasil pilkada. Dalam putusan MK No 97/puu-xi/2013, mahkamah menyatakan MK tidak berwenang, tapi dalam putusan Nomor 85, menghapus kewenangan badan peradilan khusus dan dikembalikan kepada MK. Dinamika politik hukum di Lembaga peradilan konstitusi ini, dalam pandangan penulis dipengaruhi oleh perubahan politik di parlemen yang awalnya memasukkan badan peradilan khusus, tetapi lama tidak terwujud dan terkesan tidak mau mewujudkannya. Selain itu penulis juga melihat beban bagi MK tersebut makin besar setelah putusan pilkada serentak di seluruh daerah kabupaten, kota dan provinsi dalam satu waktu. Sehingga kualitas putusan MK juga berpotensi jauh dari kualitas dan obyektifitas.

Pada tahun 2019 pengaturan terkait pengisian jabatan kepala daerah kembali mengalami perubahan, dari UU 10 Tahun 2016 direvisi dengan UU Nomor 11 Tahun 2019 tentang perubahan atas UU 10 Tahun 2016. Salah satu aspek yang diangkat adalah untuk mengakomodasi agenda Pilkada Serentak Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 201A ayat (8), menyiapkan landasan hukum bagi pilkada serentak hingga tahun 2024.<sup>87</sup> Namun demikian, ketika pandemi COVID-19 mewabah pada Maret 2020 dan dianggap sebagai situasi darurat nasional yang berbarengan dengan pelaksanaan pilkada serentak Tahun 2020, maka pemerintah menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 untuk menunda pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 hingga Desember 2020 dan mengatur penerapan protokol kesehatan ketat pada setiap tahapan Pilkada.<sup>88</sup> Perppu tersebut kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2020, memastikan fleksibilitas jadwal dan kepatuhan pada protokol kesehatan demi keselamatan publik. Dengan demikian, periode 2015–2020 ditandai oleh penyempurnaan teknis pilkada dan adaptasi terhadap kondisi darurat kesehatan.

---

<sup>86</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, di dalam amar Putusan hakim MK mengabulkan seluruh permohonan pemohon meliputi Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun salah satu pertimbangan hakim menyebutkan: Menimbang bahwa tafsir atas UUD 1945 yang tidak lagi membedakan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah, secara sistematis berakibat pula pada perubahan penafsiran atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk, salah satunya, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

<sup>87</sup> Akbar, “Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia.”

<sup>88</sup> Nila Nargis dan M Iwan Satriawan. 2021. “Legal Problems on Regional Head Election during COVID-19 Pandemic in Indonesia,” *Journal Constitutionale*, Vol. 2, No. 1, hlm 69–78, <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v2i1.2200>.

Menjelang Pilkada Serentak 2024, pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur kembali berdasarkan kerangka UU 10 Tahun 2016 yang telah direvisi oleh UU 11 Tahun 2019, dengan beberapa penekanan pada digitalisasi proses dan transparansi anggaran. Pokok-pokok perubahan antara lain: penguatan verifikasi faktual data dukungan calon independen melalui integrasi data kependudukan, pembatasan ketat pada anggaran kampanye, serta penggunaan kampanye digital sebagai instrumen utama untuk menjangkau pemilih milenial dan generasi Z yang kini mendominasi daftar pemilih tetap.<sup>89</sup> Selain itu, KPU telah menyiapkan protokol kesehatan yang lebih longgar dibanding masa pandemi, tetapi tetap memprioritaskan aspek keselamatan jika terjadi gangguan kesehatan masal. Tahapan Pilkada Serentak 2024 dilaksanakan pada 27 November 2024 di 545 daerah, menandai puncak upaya reformasi pilkada selama dua dekade terakhir, di mana legitimasi kepala daerah semakin ditentukan oleh efektivitas mekanisme pemilihan langsung yang berbasis prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik.<sup>90</sup>

Pada fase ini, dinamika politik hukum yang muncul dari MK adalah penolakannya terhadap permohonan yang diajukan oleh para pemohon dengan mempersoalkan konstusionalitas norma 107 ayat (1) dan pasal 109 ayat (1) UU No 10 Tahun 2016. Pemohon mendalilkan norma tersebut seharusnya dinyatakan tidak mengikat karena tidak mengatur persentase pasangan calon jika tidak memperoleh 50 persen lebih, maka dilakukan putaran kedua, seperti pilgub Jakarta. Putusan tersebut tertuang dalam Putusan No 110/PUU-XXIII/2025 yang sekaligus memperkuat argumen bahwa pilkada adalah bagian dari rezim pemilu. Bagi penulis, penolakan MK terhadap permohonan tersebut mengarahkan model pilkada langsung tetapi teknisnya tidak seragam atau asimetris, dengan tetap konsisten memperkuat model pilkada langsung.

#### 4. Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Otonomi Asimetris

##### a. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Fakta empiris yang cukup berbeda secara signifikan khususnya terkait pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang menerapkan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan hak asal-usul Kesultanan dan Kadipaten, tidak melalui pilkada langsung maupun tidak langsung. Landasan konstusional bagi keistimewaan tersebut tercantum dalam Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945, yang memberikan ruang bagi daerah istimewa untuk menetapkan aturan sendiri.<sup>91</sup> Secara lebih spesifik, UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

---

<sup>89</sup> Sohilait Rumbekwan Margaretha, Christian. 2020. "Identifikasi Problem Pilkada Serentak dan Kanalisasinya," Artikel, *Jurnal Keadilan Pemilu*, Vol. 1, No. 3, hlm 19–28, <https://doi.org/10.55108/jkp.v1i3.159>.

<sup>90</sup> Ayon Diniyanto dan Wahyudi Sutrisno. 2022. "Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi," *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 5, No. 1, hlm 44–58, <https://doi.org/10.55108/jap.v5i1.79>.

<sup>91</sup> Khisni, "Tinjauan Yuridis Proses Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012."

DIY menetapkan bahwa Gubernur DIY adalah Sultan Hamengku Buwono X, sedangkan Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam X, diangkat berdasarkan penetapan DPRD DIY atas usulan Kasultanan dan Kadipaten. Proses legislasi ini menegaskan bahwa otoritas tradisional bersanding dengan kerangka hukum nasional, sebagai wujud pengakuan terhadap kontribusi sejarah dan peran budaya Yogyakarta dalam perjalanan bangsa.<sup>92</sup>

Secara prosedural, mekanisme pengisian jabatan di DIY diatur dengan sangat terinci dalam UU 13 Tahun 2012. Pertama, Pasal 19 ayat (1) UU Keistimewaan menegaskan bahwa DPRD DIY memberitahukan berakhirnya masa jabatan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur, Kasultanan, dan Kadipaten paling lambat 3 bulan sebelum masa jabatan berakhir. Selanjutnya di Pasal 19 ayat (2), Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima. Model tersebut mencerminkan demokrasi substantif di DIY, di mana legitimasi politik tidak diperoleh melalui kontestasi massa, melainkan melalui konsensus antara lembaga tradisional dan perwakilan rakyat.

Di Pasal 24 ayat (1) DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Setelah penyampaian visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Setelah verifikasi dan penetapan, DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden RI melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan. Model ini mencerminkan demokrasi substantif di DIY, di mana legitimasi politik tidak diperoleh melalui kontestasi massa, melainkan melalui konsensus antara lembaga tradisional dan perwakilan rakyat.

Dinamika politik hukum pengisian jabatan gubernur di DIY juga sempat diuji di Mahkamah Konstitusi. Pada 2016, MK menegaskan bahwa ketentuan persyaratan bertakhta sebagai Sultan atau Adipati tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena termasuk bagian dari kewenangan istimewa daerah yang diakui secara konstitusional. Putusan ini memperkuat payung hukum keistimewaan DIY, sekaligus meredam perdebatan tentang potensi diskriminasi gender, mengingat hanya figur laki-laki yang bisa menjadi Sultan.<sup>93</sup> MK menegaskan bahwa sejarah dan hak asal-usul kedua kesultanan

---

<sup>92</sup> Laksono dkk., "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)."

<sup>93</sup> Dwi Sakiya Nisvi. 2021. "Kepemimpinan Perempuan Yogyakarta Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 dan Kepemimpinan Dalam Islam," *SOSIO YUSTISIA: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vol. 1, No. 2, <https://doi.org/10.15642/sosyus.v1i2.95>.

adalah dasar yang sah untuk melanggengkan tradisi penunjukan kepala daerah di wilayah ini.<sup>94</sup>

Walaupun mekanismenya sudah jelas, tantangan implementasi masih muncul, terutama terkait perubahan turunan di tingkat Perda Istimewa. Diskursus publik pernah memanas saat Perda Istimewa DIY 2015 memformulasikan persyaratan “daftar riwayat hidup istri” calon, yang dinilai menegaskan karakter patriarkal dan bertentangan dengan realitas Sultan yang hanya memiliki putri. Insiden tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi antara UU Keistimewaan, Perda DIY, dan nilai inklusivitas demokrasi masih memerlukan penajaman regulasi. Dengan demikian, pengisian jabatan kepala daerah di Yogyakarta tidak hanya soal prosedur formal, tetapi juga soal menjaga keseimbangan antara warisan budaya, prinsip konstitusional, dan dinamika sosial kontemporer.

b. Pilkada dan Otonomi Khusus Aceh

Nanggroe Aceh Darussalam juga merupakan salah satu wilayah dengan karakteristik khusus yang memiliki pola tersendiri dalam pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Aceh memperoleh status otonomi khusus lewat Undang-undang (UU) Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, hasil *Memorandum of Understanding Helsinki 2005* antara Pemerintah RI dan GAM.<sup>95</sup> UUPA memberi Aceh kewenangan merumuskan mekanisme pilkada sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan UU nasional. Dengan landasan *lex specialis* tersebut, Aceh menetapkan Qanun Pilkada yang mengatur kepemimpinan daerah sesuai konteks lokal, sekaligus menghormati hak politik warga. Pada Pilkada 2006, Aceh mengakomodasi calon perseorangan (independen) maupun calon dari partai lokal Aceh.<sup>96</sup>

Qanun mensyaratkan dukungan minimal 3% dari daftar pemilih terverifikasi, dengan persebaran geografis tertentu, untuk calon independen; sementara hanya Partai Aceh sebagai partai yang didirikan dan diakui khusus untuk Aceh yang dapat mengusung calon dari unsur partai. Penyelenggaraan dipercayakan kepada Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, yang dibentuk oleh DPRA dan ditetapkan oleh KPU, bertugas memastikan proses demokratis sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Hubungan antara regulasi Aceh dan UU pilkada diatur dengan prinsip “berlaku sepanjang tidak diatur lain oleh undang-undang tersendiri” (Pasal 199 UU 8/2015). Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kekhususan

---

<sup>94</sup> Laksono dkk., “Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).”

<sup>95</sup> Aida Rahmany dan Siti Fatimah. 2023. “Demokratisasi Aceh: Dinamika Pemilukada Pasca Mou Helsinki dan Prospek Pemilu Serentak 2024,” *Jurnal Tana Mana*, Vol. 4, No. 2, <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i2.381>.

<sup>96</sup> Refly Harun. 2005. “Pilkada Langsung di Aceh Di Antara Sengketa Tiga Aturan,” *Lex Jurnalica* Vol. 3, No. 1, <https://doi.org/10.47007/lj.v2i2.229>.

Aceh tidak boleh dikalahkan oleh norma umum sepanjang UUPA mengaturnya secara eksplisit. Praktik ini memperlihatkan betapa kerangka politik hukum di Aceh merupakan sintesis antara otonomi daerah yang kuat dan integrasi dalam sistem hukum nasional.<sup>97</sup> Meski mekanismenya telah berjalan sejak 2006, Aceh menghadapi tantangan implementasi, seperti harmonisasi antara Qanun dan regulasi turunan, serta adaptasi teknis saat kondisi darurat (misalnya pandemi COVID-19). Isu seperti verifikasi dukungan calon independen dan transparansi pembiayaan pilkada lokal terus menjadi fokus pembaharuan qanun, menegaskan bahwa pengalaman Aceh menjadi laboratorium demokrasi daerah yang berstatus khusus.<sup>98</sup>

c. Pilkada Papua dan Papua Barat

Dalam kerangka otonomi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat setelah sebelumnya jabatan gubernur dan wakil gubernur diangkat melalui mekanisme DPRD provinsi. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan perubahannya dalam UU No. 2 Tahun 2021, kedua provinsi ini mendapatkan sejumlah pengecualian prosedural, tetapi pemilihan gubernur dan wakilnya tetap diadakan secara langsung setiap lima tahun. Keunikan pilkada di Papua dan Papua Barat terletak pada ketentuan pengaturan kuota kursi DPR Papua dan DPR Papua Barat yang menempatkan unsur perwakilan adat, serta keharusan bahwa calon kepala daerah dan wakilnya setidaknya satu berasal dari kalangan Orang Asli Papua (OAP).

Secara administratif, Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPUP) Papua dan Papua Barat menjalankan tahapan pendaftaran, verifikasi calon, kampanye, pemungutan, dan penghitungan suara dengan mempertimbangkan kondisi geografis yang sangat terpencil dan keberagaman budaya. Tantangan logistik, mulai dari distribusi surat suara ke pulau-pulau terluar hingga daerah pegunungan, telah mendorong penggunaan helikopter, jalur sungai, dan kerja sama dengan TNI/Polri untuk menjamin pelaksanaan pilkada tepat waktu. Dari sisi partisipasi, tingkat partisipasi pemilih di kedua provinsi ini cenderung lebih tinggi dibanding rata-rata nasional, dipengaruhi oleh kuatnya ikatan kultural dan harapan terhadap pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat adat.

Namun, potensi konflik horizontal sesaat sebelum dan sesudah pemungutan suara juga mengharuskan adanya pengawalan keamanan ekstra dan mekanisme mediasi adat. Pada tataran evaluasi, keberhasilan pilkada di Papua dan Papua Barat diukur bukan hanya oleh tingkat partisipasi dan kemenangan politik, tetapi juga oleh keberlanjutan program pembangunan dan kemajuan hak-hak masyarakat adat. Pasca pilkada pemerintah provinsi

---

<sup>97</sup> Titis Anindyajati dkk., "Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis terhadap Keistimewaan Aceh," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2022): 654, <https://doi.org/10.31078/jk1838>.

<sup>98</sup> Rahmany dan Fatimah, "Demokratisasi Aceh: Dinamika Pemilukada Pasca Mou Helsinki dan Prospek Pemilu Serentak 2024."

diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan dana otonomi khusus dalam mempercepat infrastruktur dasar, kesehatan, dan pendidikan yang merata. Implikasi akademisnya meliputi kajian tentang efektivitas kuota OAP dalam meningkatkan representasi politik, analisis dampak pilkada langsung terhadap stabilitas sosial, serta perbandingan dengan pengangkatan kepala daerah di daerah lain.

Penulis melihat aspek perlindungan masyarakat adat Papua menjadi aspek asimetris dalam pengisian jabatan gubernur dan wakilnya. Di daerah provinsi lain tidak ada persyaratan khusus calon harus orang asli setempat, tetapi Papua memasukkan syarat OAP sebagai bentuk afirmasi agar kepemimpinan di Papua juga memberi tempat khusus kepada orang asli Papua yang memiliki sisi historisitas, adat dan kultural yang bermakna. Hal tersebut juga dapat dilihat komposisi representasi adat dalam Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), yang tidak ditemukan di daerah provinsi lain.

d. Penunjukan Walikota dan Bupati di Daerah Khusus Jakarta

Dalam kerangka otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta, penunjukan walikota dan bupati sebagai kepala daerah administratif kota dan kabupaten di Jakarta tidak dilaksanakan melalui pemilihan umum, melainkan melalui mekanisme penetapan oleh Gubernur DKI Jakarta dengan persetujuan DPRD Provinsi. Hal ini berakar pada UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, yang kemudian diperkuat oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2018 tentang Perangkat Daerah. Secara teoritis, model administrasi ini menempatkan provinsi sebagai entitas pemerintahan tingkat pertama setara dengan kabupaten/kota di daerah lain sedangkan kota-kota di DKI diklasifikasikan sebagai kota administratif tanpa otonomi politik penuh. Dengan demikian, Gubernur DKI, sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat, memiliki wewenang tunggal untuk mengangkat walikota, yang selanjutnya bertanggung jawab menjalankan kebijakan provinsi dalam lingkup kotanya masing-masing. Pendekatan ini mencerminkan keseimbangan antara kebutuhan otonomi lokal dan kepentingan integrasi kebijakan regional di ibu kota negara, sekaligus menimbulkan tantangan terkait akuntabilitas politik dan partisipasi publik, mengingat walikota tidak memiliki basis legitimasi langsung dari pemilih di tingkat kota administratif. Implikasi konseptual terhadap tata kelola pemerintahan di DKI Jakarta adalah munculnya dinamika birokrasi yang terpusat, potensi hambatan dalam adaptasi kebijakan per kota, serta kebutuhan regulasi lebih lanjut untuk menjamin transparansi dan kontrol masyarakat dalam proses penunjukan dan evaluasi kinerja walikota.

Meskipun dalam praktiknya, terdapat dinamika dimana gagasan pilkada langsung dan pilkada melalui DPRD mengalami polarisasi elektoral yang cukup kuat. Aspirasi untuk tetap mempertahankan model pemilihan langsung juga dihadapkan pada aspek efisiensi administrasi dan logistik serta kesiapan antar daerah memunculkan spekulasi tentang adanya ruang dinamis terkait

model yang perlu diterapkan.<sup>99</sup> Perdebatan mengenai pilkada langsung vs pilkada tidak langsung mencerminkan tarik-menarik antara dua prinsip politik hukum: kedaulatan rakyat dan efisiensi administratif. Pilkada langsung sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 dan diteguhkan dalam UU No. 1 Tahun 2015 dianggap sebagai puncak partisipasi demokratis, karena rakyat secara langsung memilih kepala daerah yang akan memimpin mereka<sup>100</sup>. Model tersebut meningkatkan akuntabilitas eksekutif daerah kepada konstituennya, memperkuat legitimasi politik, dan mendorong penyelenggara untuk lebih responsif terhadap aspirasi publik. Namun, praktiknya menimbulkan persoalan biaya kampanye yang sangat tinggi, kerentanan terhadap politik uang, dan fragmentasi persaingan yang terkadang memecah belah konsensus lokal.

Sebaliknya, Pilkada tidak langsung melalui DPRD diusulkan dengan motif efisiensi anggaran dan pengurangan praktik patronase, dengan mekanisme tersebut, proses pemilihan tatanan administratif diharap lebih cepat, lebih murah, dan terhindar dari transaksi politik terbuka. Namun kritik utama menyoroti bahwa model tersebut yang dianggap melemahkan suara rakyat, memindahkan kendali ke elite partai, dan berpotensi mengintensifkan politik transaksional di balik layar, sehingga legitimasi kepala daerah dapat dipertanyakan.

#### e. Dinamika Politik Hukum

Konfigurasi politik hukum yang mendorong lahirnya pengisian jabatan kepala daerah secara asimetris, tidak bisa dilepaskan dari perdebatan mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang memiliki kekhususan. Di dalam naskah komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Jilid 2, Taufikurahman Ruki dari Fraksi TNI/Polri langsung merujuk pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Yogya, Aceh dan Papua.<sup>101</sup> Senada dengan risalah komprehensif, Jimly Asshiddiqie dalam komentarnya atas UUD NRI Tahun 1945 menyebut ketentuan Pasal 18B ayat (1) menyebut ketika ketentuan tersebut dibahas di Badan Pekerja MPR Tahun 2000, karena sudah ada tiga daerah istimewa: Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah menjadi Papua, serta satu daerah khusus yaitu DKI Jakarta.<sup>102</sup> Penulis berpandangan bahwa penghormatan dan

---

<sup>99</sup> Hikmat, "Pemetaan Masalah dan Solusi Konflik Lokal dalam Pilkada Langsung di Indonesia."

<sup>100</sup> Purwadi, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan."

<sup>101</sup> Taufikurahman Ruki. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; Edisi Pertama, Juli 2008).

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie. Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Jakarta: Sinar Grafika, 2013). Hlm 62.

pengakuan negara atas daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa juga mencakup model pengisian jabatan kepala daerahnya.

Sehingga pasca reformasi lahir undang-undang yang mendapatkan dukungan politik dari wakil rakyat dan pemerintah untuk memberikan otonomi khusus kepada Aceh melalui UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Argumentasi sosiologis yang menjadi latar lahirnya undang-undang tersebut dapat dilihat dalam konsiderannya yang menegaskan bahwa rakyat Aceh memiliki akar perjuangan dengan ketahanan dan daya juang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup dan nilai-nilai budaya Islam, yang menjadi modal perjuangan dalam merebut dan mempertahankan tanah air. Penulis melihat sisi historis perjuangan rakyat Aceh yang berkontribusi besar dalam masa revolusi, dengan dikenal sebagai Serambi Mekah adalah faktor penting, tetapi yang paling berpengaruh adalah faktor politik pergolakan dan ancaman separatisme di Aceh.

Konflik belum usai, Aceh dilanda badai tsunami yang sangat dahsyat, sehingga membuat roda pemerintahan Aceh mandek. Maka dibutuhkan kebijakan khusus untuk membangun kembali Aceh, maka lahirlah UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang di dalamnya juga mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang teknisnya berbeda dengan daerah lain. Dalam undang-undang tersebut Aceh sudah terlebih dahulu mengadopsi calon independen dan parpol lokal untuk mengusung calon kepala daerah. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 35/PUU-VIII/2010<sup>103</sup> menegaskan bahwa pasal 256 UU Pemerintahan Aceh yang mengatur bahwa calon independen hanya berlaku sekali saja, dinyatakan inkonstitusional. Hal tersebut senada dengan Putusan MK No 5/PUU-V/2007<sup>104</sup> yang membuka peluang calon independen untuk pilkada langsung di seluruh provinsi, kabupaten dan kota. Penulis melihat dinamika dan konfigurasi politik dalam putusan tersebut menunjukkan bahwa calon independen di Aceh dan di luar Aceh berlaku sama tidak perbedaan, demi membuka ruang partisipasi publik dalam kontestasi yang lebih demokratis.

Senada dengan Aceh, pemberian status daerah khusus di Yogyakarta, juga tidak lepas dari faktor historis dan kultural. Jika di Aceh model *asymmetrical autonomy*-nya lebih banyak aspek syariat Islam, di Yogyakarta yang menonjol adalah aspek pengisian jabatan gubernur, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Konfigurasi politiknya tidak dapat dilepaskan dari asal-usul, historis dan politik, dimana kontribusi Kesultanan Yogyakarta terhadap republik sangat besar di era awal-awal kemerdekaan. Sehingga ketika terdapat gugatan terkait posisi Sultan dan Adipati dalam penetapan jabatan gubernur dan wakilnya, MK melalui putusannya No 42/PUU-XIV/2016<sup>105</sup> menguatkan semangat keistimewaan dalam hal penetapan

---

<sup>103</sup> Lihat Putusan MK No. 35/PUU-VIII/2010.

<sup>104</sup> Lihat Putusan MK No 5/PUU-V/2007.

<sup>105</sup> Lihat Putusan MK. No 42/PUU-XIV/2016.

Sultan Hamengkubuwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi gubernur dan wakilnya di DIY.

Konsistensi MK terlihat juga dalam Putusan MK No 88/PP-XIV/2016<sup>106</sup> yang menyatakan ketentuan terkait daftar riwayat hidup calon gubernur terdapat frasa yang harus mencantumkan “istri” dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Sebelum dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat oleh MK, syarat daftar riwayat hidup itu dianggap hanya laki-laki yang boleh ditetapkan menjadi Gubernur dan wakilnya di DIY. Penulis melihat konfigurasi politik dalam Putusan MK konsisten dan mengarah pada penguatan keistimewaan dengan menyerahkan pengaturan internal kepada Kraton Yogyakarta. Beberapa kali UU Keistimewaan di uji materi, MK tetap berdiri pada posisi penguatan keistimewaan termasuk dalam hal penetapan kepala daerahnya yang berbeda dengan pilkada langsung di daerah lain.

Politik hukum untuk memberikan ruang pemerintahan daerah secara asimetris juga sangat terlihat ketika kebijakan otonomi khusus Papua ditetapkan. Berbeda dengan Aceh dan DIY, Papua memiliki asal-usul yang berbeda, etnis penduduk asli Melanesia, dan tentunya sisi politik yang berbeda, sehingga melahirkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Setidaknya terdapat dua putusan MK yang bisa digunakan untuk membaca politik hukum dalam otonomi khusus Papua yang terkait dengan pilkada asimetris. Pertama, putusan MK No 29/PUU-IX/2011<sup>107</sup> yang menyatakan pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) mengenai status seseorang sebagai orang asli Papua sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf t UU Otsus Papua yang bakal menjadi calon gubernur atau wakilnya dinyatakan inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai pertimbangan MRP harus berdasar pada pengakuan dari suku asli di Papua. Penulis membaca putusan tersebut sebagai konfigurasi mahkamah yang sangat demokratis mendukung dan menguatkan institusi masyarakat adat Papua dalam pemilihan gubernur, sehingga juga bermakna penguatan terhadap model pilkada yang asimetris yang tidak diterapkan di daerah lain.

Putusan kedua adalah Putusan MK No 33/PUU-XII/2014<sup>108</sup> terkait pengujian Pasal 12 huruf c UU No 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua. MK dalam putusan tersebut menyatakan bahwa syarat calon kepala daerah Papua harus berpendidikan minimal sarjana atau yang setara, tidak bertentangan dengan konstitusi. Pemohon dalam perkara tersebut, Paulus Agustinus mendalilkan bahwa ketentuan tersebut diskriminatif karena calon kepala daerah lain cukup berpendidikan SMA atau yang sederajat. Paulus juga berargumen bahwa kekhususan Papua terkait syarat calon gubernur hanya terbatas pada orang asli papua, tidak melebar soal syarat pendidikan. Penulis dalam hal ini melihat putusan MK cenderung tidak fokus pada penguatan pada unsur suku asli papua dalam persyaratan calon. Pembentuk undang-

---

<sup>106</sup> Lihat Putusan MK. No 88/PP-XIV/2016.

<sup>107</sup> Lihat putusan MK No 29/PUU-IX/2011.

<sup>108</sup> Lihat Putusan MK No 33/PUU-XII/2014

undang juga keluar dari maksud asli perlindungan suku asli Papua dalam pilkada asimetris. Konfigurasi dan dinamika politik terkait ketentuan tersebut, dalam analisis penulis lebih mengikuti kehendak pemerintah pusat untuk membuka ruang akselerasi kepemimpinan lokal di Papua, tetapi bertolak belakang dengan kondisi faktual di Papua.

Perbandingan beberapa pola pilkada di daerah tersebut menegaskan bahwa perdebatan pilkada langsung versus tidak langsung terutama timbul di wilayah di mana legitimasi eksekutif daerah masih bergantung pada mekanisme elektoral. Di provinsi dan kabupaten/kota lain, dinamika politik lokal, struktur partai, dan kekhawatiran mengenai praktik politik uang mendorong wacana perubahan model pilkada. Sementara itu, di Yogyakarta, otoritas tradisional Sultan dan Adipati diletakkan di atas dinamika partisan kontemporer, sehingga pertanyaan mengenai bentuk pilkada tidak muncul legitimasi politik hukumnya sudah terjamin melalui *special autonomy*. Di lain sisi, daerah seperti Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Otonomi Khususnya, serta pengisian jabatan Walikota di DKI Jakarta memiliki spesifikasi tersendiri yaitu memperhatikan aspek empiris dan administratif secara efisien dan praktis.

Dengan demikian, DIY dan Aceh menjadi wilayah khusus di Indonesia di mana mekanisme pengisian jabatan pemimpin daerah dipilih berdasarkan kearifan lokal masing-masing. Dalam hal ini, Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan metode penetapan bukan dipilih oleh rakyat maupun DPRD, melainkan oleh konsensus historis dan aturan konstitusional tentang hak asal-usul, sedangkan di Aceh memiliki kekhasan politik tersendiri dimana terdapat partai lokal serta adanya ketentuan spesifik berdasarkan qanun. Selain daripada dua wilayah tersebut, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara umum melalui pilkada langsung.

Berbagai model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia mulai dari pemilihan langsung lewat pilkada, penunjukan oleh gubernur untuk walikota administratif DKI, penetapan di DIY, hingga jalur calon perseorangan dan kekhususan di Aceh mencerminkan politik hukum yang dinamis. Di Aceh, selain pilkada langsung untuk Gubernur dan Bupati/Walikota, terdapat ketentuan bahwa calon kepala daerah harus memenuhi persyaratan khusus syariah Islam sesuai Qanun Aceh, serta dibuka peluang bagi calon independen dengan verifikasi bakal calon oleh Dewan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Model ini tidak hanya menegaskan kedaulatan rakyat, tetapi juga mengintegrasikan nilai keagamaan dan tradisi lokal ke dalam sistem kelembagaan pemerintahan.

Secara filosofis, pluralitas model pengisian kepala daerah mengandung prinsip keseimbangan antara kedaulatan rakyat, keselarasan sosial, dan penghormatan terhadap warisan budaya atau agama. Pilkada langsung meneguhkan asas kedaulatan rakyat, sedangkan mekanisme penunjukan di DKI dan DIY menegaskan nilai stabilitas birokrasi dan tradisi leluhur. Di Aceh, dimensi filosofis mencakup komitmen terhadap syariat Islam sebagai dasar moral dan etika kepemimpinan publik suatu upaya membumikan tata

pemerintahan yang bersumber dari kearifan lokal serta norma agama, sekaligus menjaga keberlanjutan otonomi khusus.

Dari perspektif sosiologis, model pengisian yang beragam memungkinkan adaptasi terhadap kondisi masyarakat yang heterogen, geografis yang menantang, dan struktur politik lokal. Wilayah terpencil Papua atau Aceh yang memiliki norma agama dan adat kuat memerlukan mekanisme yang mampu menampung aspirasi komunitas setempat. Di Aceh, verifikasi calon dan pembekalan calon kepala daerah oleh MPU mencerminkan sensitivitas terhadap struktur sosial keagamaan, sekaligus membangun legitimasi yang lebih mendalam di mata umat. Model calon perseorangan menawarkan ruang inklusivitas di daerah dengan basis partai yang masih lemah, sedangkan jalur partai politik nasional mengakomodasi kerangka nasionalisme.

Secara yuridis, setiap model pengisian kepala daerah berlandaskan kerangka undang-undang dan qanun atau perda khusus. UU No. 23 Tahun 2014 dan turunannya mengatur Pilkada langsung dan calon independen di seluruh daerah, UU Otsus Papua (No. 21/2001 jo. 2/2021) mengatur aspek adat, UU No. 13/2012 mengatur DIY, dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (jo. UU No. 2/2018) mengatur syarat Qanun serta mekanisme verifikasi calon oleh Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Kerangka yuridis ini harus fleksibel agar setiap perubahan, seperti Qanun Aceh, dapat diakomodasi melalui revisi qanun atau peraturan pelaksana tanpa menimbulkan kekosongan hukum.

Dengan demikian, argumentasi penulis adalah keberagaman mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia bukanlah inkonsistensi, melainkan cerminan politik hukum yang responsif, inklusif, dan selaras dengan nilai-nilai lokal, budaya, maupun agama. Kondisi ini menuntut evaluasi berkala, kajian lintas dimensi, dan sinergi antara pemerintah pusat, daerah, serta elemen masyarakat untuk menjaga keseimbangan antara legitimasi demokratis, harmoni sosial, dan kepastian hukum.

## **B. Asimetrisme Dalam Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia**

Asimetrisme dalam pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia merupakan konsekuensi logis dari karakter negara kesatuan yang majemuk, sebagaimana diakui secara konstitusional melalui Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Pendekatan asimetris menempatkan pengisian jabatan kepala daerah tidak dalam kerangka keseragaman, melainkan penyesuaian terhadap keragaman kondisi historis, sosiologis, geografis, dan politik daerah. Oleh karena itu, asimetrisme menjadi landasan normatif yang relevan dalam reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah, karena memungkinkan diferensiasi model pengisian jabatan sepanjang tetap berada dalam bingkai negara hukum, demokrasi, dan prinsip akuntabilitas.

Lebih jauh, asimetrisme tersebut memiliki korelasi filosofis yang kuat dengan falsafah Bhinneka Tunggal Ika, yang menegaskan persatuan tanpa meniadakan

keberagaman. Dalam konteks ini, kesatuan sistem ketatanegaraan Indonesia tidak harus diwujudkan melalui keseragaman mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, melainkan melalui kesamaan tujuan, nilai, dan orientasi pemerintahan. Dengan demikian, reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah berbasis asimetrisme bukanlah bentuk penyimpangan dari prinsip demokrasi, melainkan justru manifestasi dari demokrasi konstitusional yang kontekstual dan selaras dengan jati diri bangsa Indonesia.

Asimetrisme menjadi prinsip dasar yang mendorong urgensi dari pengaturan ulang atau reformulasi pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi yaitu dengan memaknai bahwa demokrasi itu mengakomodasi keberagaman daerah dan melihat budaya hukum. Pengisian jabatan kepala daerah dalam negara demokrasi tidak dengan memaknai penerapannya dengan model pemilihan secara seragam dengan menutup mata terhadap fakta-fakta keberagaman.

Fakta keberagaman tersebut harus menjadi pertimbangan politik hukum bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi. Aktor politik harus membuka ruang partisipasi dari aspirasi yang beragam dan berbeda dari berbagai elemen masyarakat. Pengaturan pengisian kepala daerah tidak boleh terjebak dalam perdebatan pilkada langsung atau tidak langsung yang keputusannya diambil secara elitis oleh aktor-aktor politik di parlemen. Pengaturan yang seragam dan tidak membuka ruang partisipasi yang beragam melahirkan produk hukum yang elitis. Politik hukum pengaturan ulang atau redesain hadir dengan spirit penataan sistem hukum yang selama ini memiliki cacat sistemik yaitu pemaksaan pilkada langsung atau tidak langsung secara seragam.

Dari sisi sistem hukum, salah satu komponennya: budaya hukum, tidak sepenuhnya kompatibel dengan keragaman budaya di seluruh daerah Indonesia. Sehingga tidak bisa dipaksakan dengan sistem hukum pemilihan langsung. Demikian juga dengan melihat perkembangan demokrasi yang tumbuh pasca reformasi, tidak mungkin semuanya diarahkan untuk sistem pilkada tidak langsung, karena beberapa daerah maju sudah siap menyambut pilkada langsung yang demokratis. Keragaman budaya yang menjadi komponen budaya hukum, sumber daya manusia dari sisi struktur hukum, harus dipertimbangkan sebelum menentukan materi (substansi hukum) pengaturan pengisian kepala daerah. Ketiga komponen dalam sistem hukum adalah satu kesatuan yang akan menentukan sistem hukum dalam pilkada.

Dalam bab ini penulis menerjemahkan keragaman daerah menjadi beberapa variabel yang memberikan alas argumentasi untuk menerapkan model pengisian jabatan kepala daerah secara asimetris: historis dan asal-usul daerah, sumber daya manusia, kemampuan anggaran daerah, potensi konflik, kerawanan dan keamanan. Variabel tersebut bersifat dinamis, sehingga model pengisian jabatan kepala daerah juga harus mengikuti dinamika dan perkembangan daerah.

Pada bagian inilah penulis mengajukan reformulasi dengan merumuskan variabel-variabel yang akan menentukan model pengisian jabatan kepala daerah yang tidak seragam sebagaimana formula awal dari interpretasi terhadap norma konstitusi yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Formula awal yang memberikan pemaknaan tunggal, tanpa mempertimbangkan berbagai

faktor riil, harus direformulasi tanpa kehilangan legitimasi rakyat sebagaimana yang menjadi prinsip sistem presidensiil. Dalam sistem presidensialisme, pengisian jabatan kepala daerah memiliki korelasi erat dengan prinsip pemisahan kekuasaan dan legitimasi demokratis eksekutif. Kepala daerah diposisikan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di tingkat lokal yang menjalankan fungsi pemerintahan secara mandiri, bukan sebagai bagian atau perpanjangan langsung dari lembaga legislatif. Legitimasi rakyat tidak bisa hanya ditafsirkan dengan voting, tetapi sepanjang aspirasi masyarakat lokal mendapat ruang yang representatif, maka partisipasi dan legitimasi rakyat semakin kuat.

#### 1. Faktor Keragaman Daerah

Kemajemukan dan keragaman kondisi Indonesia tidak tepat dijawab dengan penyeragaman model pengisian jabatan kepala daerah. Era Orde Baru memulai cara-cara penyeragaman, seperti pola pemerintahan daerah dan desa, termasuk dalam penentuan kepala daerah. Cara-cara penyeragaman dalam pengisian jabatan kepala daerah cenderung mengingkari perbedaan latar belakang historis, sosio kultural, geopolitik dan ekonomi. Menyeragamkan model pengisian jabatan kepala daerah sangat mencederai nilai-nilai keadilan.

Setelah berakhirnya Orde Baru, dilakukan revisi atas sejumlah undang-undang. Diantara produk yang dikeluarkan pemerintah ialah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam aturan tersebut, DPRD memiliki kewenangan penuh atas pemilihan kepala daerah. Jika pada UU Nomor 5 Tahun 1974 kewenangan DPRD terbatas sebagai pemberi rekomendasi kepada presiden. Perubahan itu didasarkan pada fakta adanya kepala daerah yang menjadi boneka presiden, sehingga melimpahkan kewenangan penuh atas pemilihan kepala daerah kepada DPRD dianggap lebih merepresentasikan wakil rakyat yang mewakili kepentingan rakyat.<sup>109</sup> Dalam praktiknya, pemilihan kepala daerah melalui DPRD membuka peluang lebar jual beli dukungan untuk calon kepala daerah. Data dari Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan ketika pemilihan Gubernur Bali melalui DPRD, anggota fraksi PDIP mendapatkan jatah pembagian uang, yang dibantah oleh Ketua Fraksi PDIP karena dianggap sebagai bantuan uang untuk internal partai.<sup>110</sup> Dalam tulisan Teten Masduki, gejala tersebut menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat pada lembaga perwakilan rakyat, sehingga masyarakat mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.<sup>111</sup> Penulis melihat faktor tersebut menjadi salah satu pendorong lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya mengatur model pemilihan langsung, selain semangat membuka ruang partisipasi rakyat dalam sistem yang demokratis.

---

<sup>109</sup> Sayyidatul Insaniyah dkk. 2019. "Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat," *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 28, No. 2, hlm 163–64.

<sup>110</sup> Indonesia Corruption Watch. (2005, Februari 11). *Pilkadal Rawan Politik Uang*. Indonesia Corruption Watch. Retrieved September 6, 2025, from <https://antikorupsi.org/id/article/pilkadal-rawan-politik-uang>

<sup>111</sup> Teten Masduki dalam Artikel "Pilkadal Rawan Politik Uang", dalam Indonesian Corruption Watch, 11 Februari

Lahirnya sistem tersebut berikut payung hukumnya tentu tidak terlepas dari perdebatan panjang di tengah masyarakat. Yakni UU No 32 Tahun 2004 yang menunjuk pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 sebagai konsiderans pembentukannya terkait frasa "dipilih secara demokratis" mengandung makna bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD. Namun, jika dikaitkan dengan fungsi DPRD dalam memilih kepala daerah yang sudah dihilangkan, maka pemilihan secara demokratis yang dimaksud Pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 secara implisit dapat diartikan sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>112</sup>

Keseragaman model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, khususnya melalui mekanisme pemilihan langsung secara serentak, pada dasarnya lahir dari semangat reformasi yang mengusung prinsip demokrasi, partisipasi publik, dan transparansi dalam pemerintahan daerah. Gagasan tersebut bertujuan untuk menciptakan kesetaraan dan efektivitas dalam pengelolaan sistem politik lokal. Namun demikian, pelaksanaannya menggunakan pendekatan seragam tersebut masih perlu dievaluasi kembali secara holistik. Ketika proses pilkada diterapkan secara serentak di seluruh Indonesia menggunakan model pemilihan langsung yang memiliki karakteristik sosial, geografis, dan politik yang sangat beragam akan berdampak pada aspek efektivitas dan efisiensi. Penyeragaman pelaksanaan pilkada langsung tanpa mempertimbangkan kesiapan daerah dapat menimbulkan beberapa persoalan seperti: 1) gangguan stabilitas; 2) ketidaksiapan logistik pemilu; dan 3) menurunnya kualitas partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan mekanisme adaptif dan responsif untuk menjaga esensi demokrasi tanpa mengorbankan efektivitas dan legitimasi pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

Problem utama dalam pengisian jabatan kepala daerah tidak terletak pada pemilihan langsung atau tidak langsung melalui DPRD. Tetapi terletak pada penyeragaman model dengan latar belakang daerah yang beragam. Jika antara satu kabupaten dengan kabupaten lain memiliki kemampuan SDM yang berbeda, kemampuan anggaran yang tidak sama, tingkat kerawanan yang berbeda, pendidikan masyarakat yang berbeda, maka penyeragaman model pengisian jabatan kepala daerah akan memunculkan problematika yang panjang.

Sebuah studi menyatakan bahwa terdapat kemajuan penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1998 melalui adanya komitmen publik yang kuat terhadap demokrasi, meskipun itu berjalan lambat. Studi lain mengatakan bahwa meskipun elit rezim lama tetap berada di pusat kekuasaan, lingkungan kelembagaan yang baru telah membuat model yang lebih relevan sehingga tidak mudah didikte oleh elit politik baru.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Sarbaini Sarbaini. 2020. "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia," *Legalitas: Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 1, hlm 107, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.

<sup>113</sup> Wahyudi Kumorotomo. 2009. "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan kebijakan Publik Setelah Pilkada Berlangsung," *Konferensi Administrasi Negara*, Vol. 9, No. 32, hlm 1-18.

Sistem demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Di Indonesia, implementasi demokrasi ditunjukkan melalui beberapa instrumen kelembagaan salah satunya berupa pilkada. Sebagai bentuk konkret dari demokrasi, proses pilkada langsung tidak hanya memperkuat legitimasi pemimpin yang terpilih, tetapi juga mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam politik lokal. Dilihat dari beberapa aspek, keunggulan-keunggulan demokrasi dalam pilkada langsung dapat ditinjau dari beberapa hal berikut:

(1) Partisipasi politik masyarakat

Adanya peningkatan partisipasi secara signifikan karena sistem ini mendorong warga untuk terlibat langsung dalam pengambilan keputusan politik yang berdampak langsung pada kehidupan mereka. Pilkada dianggap menjadi kanal utama bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi politik secara langsung dan legal sehingga memperkuat kontrol rakyat terhadap pemerintah daerah.<sup>114</sup>

(2) Penguatan akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah

Schmitter dan Karl mengatakan bahwa dalam sistem demokrasi, pemimpin harus tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban publik, terutama ketika pemilu menjadi sarana evaluasi kinerja pejabat publik.<sup>115</sup>

(3) Ruang Persaingan Politik yang Adil

Demokrasi yang terwujud dalam pilkada memungkinkan munculnya pemimpin baru yang lebih representatif dan memiliki kapabilitas. Sistem ini menciptakan iklim politik yang kompetitif, mendorong para kandidat untuk menawarkan visi, program dan solusi konkret atas persoalan lokal, serta memunculkan desentralisasi yang sebelumnya termarginalkan melalui struktur kekuasaan pusat.<sup>116</sup>

Penulis berpendapat bahwa keunggulan pilkada langsung tersebut memperkuat demokrasi dan otonomi daerah jika terdapat kondisi daerah yang *equivalen* dan tidak timpang. Sebaliknya jika kondisi daerah terjadi ketimpangan dan keberagaman asal usul historis dan kondisi sosio kultural, dapat merusak demokrasi secara substansial, karena tidak ada partisipasi yang bermakna dari masyarakat, tidak muncul transparansi dan akuntabilitas pemerintah lokal.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik, Indeks Demokrasi di Indonesia disusun berdasarkan 3 (tiga) aspek, kebebasan sipil, hak-hak politik dan lembaga demokrasi.<sup>117</sup> Ketiga aspek tersebut sejalan dengan konsep "*polyarchy*" yang digagas oleh Robert A. Dahl yang menyatakan bahwa demokrasi ditandai oleh adanya:

---

<sup>114</sup> Richard Robinson dan Vedi R. Hafidz, *Reorganising Power in Indonesia The Politics of oligarchy in an age of market*, cetakan ke (Hongkong, 2004).

<sup>115</sup> Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy Is .... And Is Not," *Journal of Democracy*.

<sup>116</sup> Marcus Mietzner. 2010. "Indonesia's Direct Elections: Empowering the Electorate or Entrenching the New Order Oligarchy?," *Soeharto's New Order and Its Legacy: Essays in honour of Harold Crouch*, no. Aspinall 2005, hlm, 173–90, <https://doi.org/10.22459/sno1.08.2010.11>.

<sup>117</sup> BPS RI. 2024. "Indeks Demokrasi Indonesia". <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MjE2MyMy/-metode-baru--indikator-indeks-demokrasi-indonesia--idi--tingkat-provinsi.html>, diakses 15 Juli 2025.

1. Partisipasi politik yang luas
2. Kompetisi yang terbuka
3. Akses setara terhadap informasi
4. Kebebasan berekspresi
5. Kebebasan berserikat dan berkumpul

*Polyarchy* sendiri berasal dari bahasa Yunani yang artinya pemerintahan oleh banyak orang, sebagaimana konsep yang diperkenalkan oleh Robert A. Dahl.<sup>118</sup> Menurut Dahl, *polyarchy* bukan demokrasi ideal, melainkan bentuk paling realistis dari demokrasi yang bisa dicapai dalam sistem politik modern. Dalam konsep tersebut, Dahl mengidentifikasi dua ciri utama: pertama, kontestasi publik yang mengacu pada adanya kompetisi terbuka antara elit politik dan kebebasan dalam mengekspresikan pandangan termasuk kebebasan berekspresi, kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berorganisasi serta kemampuan untuk bersaing dalam pemilihan umum. Kedua, partisipasi inklusif yang mengacu pada hak masyarakat luas untuk ikut serta dalam proses politik untuk memilih dalam pemilu, hak mencalonkan diri dan kesetaraan hak dalam proses politik.<sup>119</sup>

Penulis meyakini bahwa kompetisi terbuka dalam kontestasi pilkada di Indonesia sudah diterapkan secara langsung oleh rakyat. Begitu pula pada poin kebebasan berekspresi, kebebasan pers dan kebebasan berserikat harus dibuktikan dengan tidak adanya pembungkaman suara baik secara langsung maupun di media masa, baik melalui terror dan semacamnya, tidak adanya pembubaran partai politik atau perkumpulan dengan dalih menghilangkan penggiringan opini, serta berhenti menciptakan *cluster buzzer* sebagai penyebar informasi palsu dengan tujuan memenangkan kepentingan pihak tertentu yang digerakkan oleh uang, dimana hal itu berdampak pada penumpukan residu konten media massa yang seharusnya diisi dengan analisa kritis bernuansa pendidikan.

Selain itu, pada poin partisipasi inklusif seharusnya tidak berhenti pada adanya peluang yang terbuka bagi siapa saja dalam penentuan bakal calon, melainkan perlu dihilangkannya budaya mahar politik oleh parpol yang kerap menilai kelayakan SDM melalui kemampuan finansial, bukan karena gagasan dan kompetensi.

2. Faktor Historis dan Asal Usul Daerah
  - a. Faktor Historis dengan Status Khusus

Dalam teori sistem hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence M Friedman, salah satu subsistem yang mempengaruhi sistem hukum adalah budaya hukum (*legal culture*). Terdapat kebiasaan, budaya masyarakat yang telah lama mengakar dalam suatu komunitas, daerah tertentu, yang hidup dan berkembang hingga saat ini. Akar budaya tersebut harus menjadi pertimbangan penting dalam membentuk hukum yang akan mengatur pengisian jabatan kepala daerah. Masing-masing daerah memiliki akar kultural-historis yang beragam, latar belakang budaya dan

---

<sup>118</sup> Robert A. Dahl 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press. Hlm 17.

<sup>119</sup> Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Hlm 189.

politik yang tidak sama, maka cara memilih kepala daerah tidak boleh diseragamkan.

Pada subbab ini akan diuraikan bagaimana jejak perjalanan sejarah dan tradisi politik lokal membentuk mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di wilayah yang memiliki status khusus. Dengan menyoroti contoh Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih mempertahankan sistem pewarisan kesultanan, serta Aceh yang mengintegrasikan muatan syariat dan musyawarah adat pasca perjanjian Helsinki, pembahasan akan menelusuri landasan historis, nilai kultural, dan dinamika legitimasi yang melekat dalam pola seleksi tersebut. Tujuannya adalah memberikan kerangka pemahaman tentang kekuatan warisan historis dan identitas lokal, sehingga riset reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dapat merumuskan model kebijakan yang menghormati tradisi, asal-usul keragaman dan kekhususan daerah.

#### 1) Daerah Istimewa Yogyakarta

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berakar dari peran Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dalam mendukung Proklamasi Kemerdekaan 1945. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak melalui pemilihan oleh DPRD maupun pemilihan langsung sebagaimana daerah lainnya, melainkan penunjukan otomatis dari Sultan dan Adipati Paku Alam, sesuai Pasal 18B ayat 1 UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Jadi di DIY pengisian jabatan gubernur tidak tunduk pada konstitusi Pasal 18 ayat (4) dan UU Pilkada. Skema ini menegaskan karakter kesultanan sebagai institusi politik monarki konstitusional yang diakui negara, sekaligus menjaga kontinuitas budaya dan stabilitas politik lokal.

Secara historis, Yogyakarta menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia, yang dalam hal ini implikasi dari penegasan bergabung tersebut tidak lantas menghapus hak asal-usul atau corak kearifan lokal khususnya menyangkut tata kelola pemerintahan berbasis kebudayaan. Dalam konteks khusus, Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dipilih melalui pilkada, melainkan melalui proses penetapan. Jika disandingkan dengan konteks demokrasi modern secara substantif, hal tersebut merupakan model yang sah dan sesuai asas demokrasi berlandaskan hakikat demokrasi yaitu kehendak rakyat.<sup>120</sup> Model pengisian jabatan kepala daerah dengan cara penetapan untuk jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, tidak berlaku di wilayah provinsi lain, tetapi hanya berlaku khusus di DIY yang menyandang status keistimewaan.

#### 2) Nanggroe Aceh Darussalam

Status khusus Aceh lahir dari sejarah perlawanan dan perundingan damai setelah Deklarasi Kemerdekaan Aceh (1976) dan konflik berkepanjangan GAM termasuk periode Daerah Operasi Militer (1989–1998)

---

<sup>120</sup> Binov Handitya. (2018). Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasar Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Hukum Dan Masyarakat Madani*, 8(1), 56-69. <https://doi.org/10.26623/humani.v8i1.1387>

kemudian diselesaikan melalui MoU Helsinki 2005. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memberi hak istimewa pengisian jabatan: Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih lewat pemilihan langsung namun calon dapat diajukan oleh partai lokal atau perwakilan tokoh adat serta menetapkan lembaga adat dan syariat Islam sebagai pilar pemerintahan. Skema ini mencerminkan kompromi antara tuntutan otonomi penuh dan keutuhan NKRI.

Pengisian jabatan kepala daerah di wilayah Aceh memiliki kekhususan sebagaimana diatur menurut UU Pemerintahan Aceh, dan dijabarkan lebih mendalam melalui Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dan telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2024 dengan beberapa perubahan krusial salah satunya mengenai bakal calon dan wakilnya. Aspek fundamental terkait syarat calon dan wakil dari calon kepala daerah di Aceh memiliki kekhususan yaitu: 1) orang Aceh; dan 2) beragama Islam serta taat menjalankan syari'at Islam dan mampu membaca Al-Qur'an dengan baik.<sup>121</sup> Adanya penetapan syarat tersebut, tentunya menjadi sebuah wujud konkret bahwa ada kekhususan atau kekhasan wilayah Aceh yang kental dengan nilai syariat Islam.

Selain itu, dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah di Aceh tidak dapat terlepas dari peran ulama yang cukup kuat dan dikukuhkan melalui Majelis Permusyawaratan Ulama atau disingkat MPU. MPU memiliki kedudukan strategis sebagai penasihat atau pengawas tata kelola pemerintahan daerah Aceh agar tetap bersandar pada syariat Islam.<sup>122</sup> Salah satu aspek unik terkait ulama dan politik di Aceh adalah peran Ulama Dayah. Dayah merupakan institusi pendidikan Islam tradisional yang telah menjadi tonggak awal penyebaran Islam di Aceh sejak Kesultanan Samudera Pasai pada abad ke-13.<sup>123</sup> Selain sebagai simbol pendidikan, Dayah juga menjadi basis sosial-politik dan simbol perlawanan terhadap penjajah. Ulama dayah di Aceh memiliki pengaruh besar terhadap masyarakat meskipun fatwanya tidak memiliki status kelembagaan formal, namun demikian banyak komunitas yang memilih mengikuti fatwa ulama lokal meski berbeda dengan fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) berdasarkan legitimasi sosial dan kedekatan dengan masyarakat khususnya di tingkat kampung.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Ketentuan Pasal 24 Huruf b dan c, Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Qanun Aceh No. 12 Tahun 2016.

<sup>122</sup> Lihat Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, Pasal 6.

<sup>123</sup> GPPM Aceh, Sejarah Singkat Dayah di Aceh, diakses 5 Agustus 2025, <https://www.gppmaceh.com/2025/02/sejarah-singkat-dayah-di-aceh.html>.

<sup>124</sup> Nurlaila Nurlaila dan Zulihafnani Zulihafnani. 2019. "Pengaruh Fatwa Ulama Dayah dalam Masyarakat Aceh," *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* Vol. 21, No. 2, hlm 93, <https://doi.org/10.22373/substantia.v21i2.3742>.

Di lain sisi, Aceh memiliki partai politik lokal yang eksis sebagai representasi kearifan lokal khususnya Partai Aceh yang mendominasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh atau disingkat DPRA dan Dewan Perwakilan Kabupaten atau disingkat DPRK.<sup>125</sup> Kedua nomenklatur tersebut menunjukkan bahwa terdapat perbedaan istilah, kewenangan, dan fungsi terhadap mekanisme pemerintahan daerah di Aceh. Terdapat 6 partai lokal Aceh yang telah ditetapkan oleh KPU yaitu: 1) Partai Aceh, 2) Partai Adil Sejahtera Aceh, 3) Partai Generasi Aceh Beusaboh Tha'at dan Taqwa, 4) Partai Darul Aceh, 5) Partai Nanggroe Aceh, dan 6) Partai Sira (Solidaritas Independen Rakyat Aceh)<sup>126</sup>

Syarat calon kepala daerah di Aceh, baik gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati, dan walikota-wakil walikota, berbeda dengan daerah lain. Khusus di Aceh, harus orang Aceh yang muslim dengan syarat memiliki ketaatan terhadap syari'at Islam. Perbedaan kedua, calon kepala daerah Aceh bisa diusulkan oleh partai politik lokal, yang hanya berada di Aceh. Perlakuan khusus tersebut berdasarkan pertimbangan historis dan politik Aceh yang mendapatkan status otonomi khusus. Aceh tetap tunduk pada rezim pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi syarat calonnya berbeda, partai pengusulnya juga ada perbedaan.

### 3) Daerah Khusus Jakarta

Sejak statusnya sebagai Daerah Khusus pada era Orde Lama, Jakarta dipimpin oleh Gubernur yang diangkat Presiden, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Reformasi 1999 membuka jalan bagi desentralisasi dan pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 mengatur bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta dipilih langsung oleh rakyat. Namun karena Jakarta juga berfungsi sebagai ibu kota negara, jabatan ini memadukan tugas pemerintahan daerah biasa dengan kewenangan koordinasi pembangunan nasional yang lebih luas, menciptakan beban dan dinamika politik tersendiri dalam proses pemilihan dan pelantikan.

Pengisian jabatan Walikota di tingkat administratif madya Daerah Khusus Jakarta bersifat non-elektif dan dilakukan melalui penunjukan, tidak melalui pemilihan langsung rakyat. Hal tersebut sebagaimana tertuang di dalam UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, juga terdapat dalam UU No. 2 Tahun 2024 tentang Daerah Khusus Jakarta dan terakhir telah diubah dengan UU No. 151 Tahun 2024 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah

---

<sup>125</sup> Usman. 2021 "Analisis Eksistensi Partai Politik Lokal di Aceh Pasca Perdamaian," *Serambi Academica Jurnal Pendidikan, Sains dan Humaniora* Vol. 9, No. 4, <https://doi.org/10.32672/jsa.v9i4.3069>.

<sup>126</sup> Setkab." KPU Tetapkan 17 Partai Nasional dan 6 Partai Politik Lokal Aceh Jadi Peserta Pemilu 2024 <https://setkab.go.id/kpu-tetapkan-17-partai-nasional-dan-6-partai-politik-lokal-aceh-jadi-peserta-pemilu-2024/>, diakses 5 Agustus 2025.

Khusus Jakarta.<sup>127</sup> Otonomi di wilayah Jakarta hanya diberikan di tingkat Provinsi, sehingga kepala daerah di tingkat kota diangkat oleh Gubernur sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan demikian, posisi wali kota administratif di Jakarta berbeda dengan daerah otonom lainnya.<sup>128</sup> Model pengisian jabatan kepala daerah untuk walikota di Jakarta menggunakan pola pengangkatan, karena walikota administratif diusulkan oleh Gubernur DKI untuk mendapatkan pertimbangan DPRD DKI.

4) Daerah Otonomi Khusus Papua

Pilkada di Provinsi Papua sebagai salah satu daerah dengan otonomi khusus di Indonesia merupakan wujud konkret penerapan otonomi daerah yang dibarengi dengan penguatan hak politik masyarakat adat.<sup>129</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, pemilihan kepala daerah di Papua tidak sepenuhnya mengikuti pola pengisian jabatan kepala daerah di provinsi lain.<sup>130</sup> Terdapat aturan khusus mengenai keterwakilan masyarakat adat dalam struktur pemerintahan, mekanisme penyusunan daftar pemilih, dan pendekatan musyawarah di tingkat kampung. Hal tersebut bertujuan menjembatani norma demokrasi umum dengan kearifan lokal, sehingga proses pemilihan mencerminkan aspirasi masyarakat Papua yang heterogen secara budaya dan geografis.<sup>131</sup>

Secara teknis, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Papua wajib menyesuaikan model kampanye, logistik, dan penghitungan suara dengan kondisi medan yang menantang disebabkan kontur geografis hutan dan pegunungan. Distribusi kotak suara memerlukan alternatif transportasi seperti helikopter dan/atau perahu motor, sehingga menuntut perencanaan anggaran dan waktu yang lebih panjang dibanding daerah lainnya. Secara lebih mendalam, terdapat keberadaan Dewan Adat Papua yang memiliki kontribusi penting dalam tahap verifikasi persyaratan pasangan calon maupun sosialisasi pemilu. Dalam UU Perubahan Otonomi Khusus Papua, Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), telah memberikan

---

<sup>127</sup> “Kenapa Tidak Ada Pilkada Wali Kota dan Bupati di Jakarta? Ini Alasannya,” *BeritaSatu.com*, diakses 5 Agustus 2025, <https://www.beritasatu.com/bersatu-kawal-pilkada/2827605/kenapa-tidak-ada-pilkada-wali-kota-dan-bupati-di-jakarta-ini-alasannya>.

<sup>128</sup> Lubis, Alfi Syahri dkk. 2024. *Problematika Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Daerah Khusus Jakarta Yang Hanya Berada Pada Tingkat Provinsi*, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 54 No. 1. DOI: 10.21143/jhp.vol54.no1.1617.

<sup>129</sup> Revana Giara Effendy. 2023. “Analisis Otonomi Khusus Papua dalam Perspektif Orang Asli Papua”, *Binamulia Hukum*, Vol. 12 No. 2 (2023), hlm. 309–322. DOI: 10.37893/jbh.v12i2.436.

<sup>130</sup> Zainul Rahman & Dede Sri Kartini. 2023, “Analisis Dampak Otonomi Khusus dalam Upaya Optimalisasi Sektor Pendidikan di Provinsi Papua”, *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 18 No. 2, DOI: 10.20961/sp.v18i2.72392.

<sup>131</sup> Azmi Mutaqin. 2014, “Otonomi Khusus Papua: Sebuah Upaya Merespon Konflik dan Aspirasi Kemerdekaan Papua”, *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 4 No. 1 (2014), hlm. 5–18. DOI: 10.14710/politika.4.1.2013.5-18.

kepastian hukum dimana kedua lembaga tersebut berkedudukan di masing-masing ibu kota provinsi, selain itu perubahan dalam UU Otsus Papua memberikan penegasan bahwa anggota MRP tidak boleh berasal dari Partai Politik.

b. Faktor Historis, Adat, budaya

Sub ini akan menguraikan kerangka historis di balik mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di wilayah wilayah yang kental dengan adat-istiadat. Dengan menelaah akar tradisi politik lokal, lembaga adat, dan legitimasi yang telah berkembang sejak zaman kerajaan, dapat dipahami bagaimana norma budaya mempengaruhi persepsi kelayakan pemimpin. Pendekatan historis ini penting untuk menggambarkan konteks sosial-kultural yang melatarbelakangi pengisian jabatan kepala daerah pasca konsolidasi demokrasi, sekaligus menjadi landasan dalam merumuskan reformulasi kebijakan pengisian jabatan yang mengkompromikan nilai-nilai tradisi kultural dengan nilai-nilai demokrasi modern. Adapun contoh daerah dengan nilai adat-istiadat yang cukup kental dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Provinsi Bali

Sejak era kerajaan-kerajaan Bali (Gelgel, Klungkung, Mengwi), pengisian pemimpin desa (bandesa) dan prajuruhan di Bali senantiasa melibatkan lembaga adat Desa Pakraman yang diketuai oleh Kelian Desa Pakraman. Kekuasaan raja (dharma raja) berpadu dengan tokoh adat (prajuru desa) untuk mengangkat pemimpin lokal melalui musyawarah krama desa, dengan mempertimbangkan asal-usul keluarga puri dan status tokoh agama maupun Brahmana. Setelah kemerdekaan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengakomodasi kembali peran Desa Pakraman dalam menetapkan Kepala Desa Adat, menegaskan kesinambungan praktik adat yang diwariskan secara turun-temurun.

Di Bali, sistem adat yang diatur melalui Desa Pakraman dan awig-awig (peraturan adat) memainkan peranan sentral dalam menyaring figur pemimpin sejak masa pra-kemerdekaan. Tokoh-tokoh adat seperti kelian adat dan majelis desa pakraman menganjurkan calon bupati atau wakil bupati yang dianggap mewakili nilai-nilai agama Hindu dan tradisi desa setempat, termasuk melalui ritual pengesahan di pura. Dalam konteks Pilkada langsung, meski proses pendaftaran dan pemilihan berjalan sesuai Undang-Undang, “restu” Desa Pakraman sering menjadi tolok ukur popularitas kandidat: calon yang telah mendapatkan dukungan adat cenderung lebih mudah meraih suara karena dianggap memiliki legitimasi kultural ganda. Oleh karena itu, kampanye dan strategi koalisi di Bali kerap melibatkan pendekatan kepada lembaga adat dan prosesi ritual, agar calon tidak hanya unggul di kertas suara tetapi juga didukung komunitas adat.<sup>132</sup>

2) Provinsi Sumatera Barat

Dalam sistem nagari Minangkabau, pengisian pemimpin nagari (Wali Nagari) dan perangkatnya selalu berprinsip musyawarah mufakat di antara

---

<sup>132</sup> Adinda Paramitha Mayan & I Ketut Putra Erawan. 2025. “Peran Lembaga Adat dalam Pilkada Bali: Perspektif Teori Institusionalisme Historis dan Otonomi Daerah,” *Articles, Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 9, No. 11, hlm 121–30, <https://doi.org/10.9963/7z2avm74>.

unsur Datuk perwakilan marga matrilineal dan *cadiak pandai* (intelektual lokal). Sejak Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, proses seleksi Wali Nagari dilaksanakan melalui pemilihan terbuka oleh warga nagari, namun calon harus memenuhi rekomendasi dari Dewan Adat Nagari yang memastikan kelayakan calon dari perspektif adat, tak terlepas dari adat basi (hukum adat) dan *salingka nagari* (wilayah adat). Skema ini mencerminkan harmonisasi antara nilai demokrasi modern dan prinsip adat matrilineal yang menempatkan perempuan dalam garis kekerabatan dan warisan adat.

Di Minangkabau, struktur politik adat nagari dikalibrasi oleh prinsip matrilineal memberi warna unik pada persepsi kepemimpinan.<sup>133</sup> Kerapatan Adat Nagari mengacu pada *tambo* (catatan sejarah) untuk menentukan keturunan dan kelayakan individu menjabat Wali Nagari<sup>134</sup>, yang secara turun-temurun diharapkan mewakili kepentingan suku dan klan ibu. Dalam Pilkada berbasis suara terbuka, meski secara formal semua warga memiliki hak pilih setara, calon yang tidak mampu menunjukkan hubungan adat misalnya bukan keturunan garis ibu dalam nagari tertentu berisiko kehilangan dukungan massa. Praktik musyawarah kaum adat sebelum pemilihan juga sering memengaruhi endorsement tokoh politik lokal. Penulis melihat partai politik dan kandidat kepala daerah harus menyesuaikan strategi dengan memasukkan forum adat dalam tahapan pra-kampanye dan mengakar pada simbol-simbol matrilineal agar suara partisipatif selaras dengan harapan kultural.

Sebuah temuan tentang munculnya pola *patron klien* akibat *high cost democracy* sangat relevan untuk memahami ketergantungan legislatif dan eksekutif lokal pada *cukong* atau bandar politik dari luar. Dampak praktik ini terkikisnya pengelolaan harta pusaka adat, menurunnya partisipasi *ninik mamak* dalam pendidikan adat, serta melemahnya peran mediasi konflik sosial menggambarkan distorsi tata kelola pemerintahan desa adat. Urbanisasi, modernisasi pendidikan, dan ekonomi individualistis menjadi faktor struktural yang memaksa *ninik mamak* menegosiasikan ulang fungsinya. Oleh karena itu, rekomendasi reformulasi peran yang mengintegrasikan nilai adat dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan pemanfaatan teknologi informasi (misalnya platform digital adat) akan menjadi kunci menjaga relevansi kepemimpinan tradisional di era demokrasi lokal modern.<sup>135</sup>

Berdasarkan studi singkat dari dua wilayah di Indonesia yang memiliki corak adat yang cukup kental, maka secara teoritis maupun empiris, aspek

---

<sup>133</sup> Hasnawati. *Kepemimpinan dan Kebijakan Tokoh Perempuan Minangkabau dalam Pengembangan Pendidikan Islam*. (Padang: Rumahkayu Pustaka: 2023). Hlm 1.

<sup>134</sup> Anriady, Otong Rosadi, and Zennis Helen. 2025. "Eksistensi Kerapatan Adat Nagari Koto Kaciak Kabupaten Agam Dalam Perlindungan Dan Pelestarian Sako Dan Pusako". *Unes Journal of Swara Justisia* 9 (1): 180-88. <https://doi.org/10.31933/pqqsbx36>.

<sup>135</sup> M Fedro Syafiola dan Muhammad Ziqri, "Realignment Politik Pasca Pilkada di Sumatera Barat," *Jurnal Niara* 18, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.31849/niara.v18i1.25460>.

tersebut bersinggungan dengan konsep *living law* yang dijelaskan Eugen Ehrlich, bahwa “hukum sejati” (*living law*) tumbuh dari praktik sosial dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, bukan semata produk undang-undang tertulis.<sup>136</sup> Penulis menghubungkan dengan konteks pilkada, jika ditinjau dari sisi adat, *living law* terwujud ketika mekanisme seleksi dan legitimasi kepala daerah dibentuk oleh ritual, musyawarah adat, dan nilai-nilai kultural, seperti restu Desa Pakraman di Bali, dan musyawarah kaum adat di Minangkabau, yang secara operasional seringkali lebih dipatuhi masyarakat daripada prosedur formal KPU.

Ketika calon gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati dan/atau walikota/wakil wali kota “diangkat” melalui forum adat, di dalamnya terdapat norma yang mengatur tahapan pencalonan, siapa yang pantas mewakili komunitas, tata cara pesta adat untuk pengesahan, dan sanksi sosial bagi yang melanggar. Penulis berpandangan bahwa hal tersebut sesuai konsep *living law*, di mana warga lebih mempercayai sanksi sosial (diusir dari arena adat, kehilangan penghormatan) ketimbang sanksi administratif. Selama proses Pilkada, meski KPU menetapkan persyaratan formal pendaftaran melalui aplikasi SIPOL, ambang batas suara, dan tata cara kampanye, *endorsement* adat berfungsi sebagai “hukum yang hidup” dalam rangka membentuk perilaku pemilih dan calon, menciptakan legitimasi ganda (formal dan kultural), dan pada akhirnya menentukan pemenang.

Implikasinya bagi reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah adalah pengakuan bahwa *living law* tidak bisa diabaikan, di beberapa daerah yang memiliki asal-usul kultural dan historis yang berbeda. Pengaturan pencalonan kepala daerah harus mengakomodasi, misalnya, fase pra-pencalonan yang melibatkan konsultasi dengan lembaga adat sebagai bagian tak terpisahkan dari tahapan resmi. Dengan demikian, hukum tertulis (UU Pilkada) dan *living law* adat berjalan sinergis: aturan formal menjamin prinsip demokrasi, sementara *living law* menjaga harmonisasi sosial dan penghormatan budaya lokal. Reformulasi semacam ini meminimalkan konflik post-pemilihan akibat klaim pelanggaran norma adat, sekaligus menguatkan penerimaan masyarakat terhadap hasil Pilkada.

## 2. Faktor Sumber Daya Manusia

Sub-bab terkait Sumber Daya Manusia (SDM) akan menguraikan peran krusial bagaimana kapasitas dan kapabilitas SDM akan berpengaruh terhadap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, dan bagaimana perbedaan kondisi SDM dari satu wilayah dengan wilayah lainnya. Hal tersebut untuk melihat bagaimana faktor SDM mempengaruhi rakyat sebagai pemilih, kandidat, dan penyelenggara Pilkada di daerah sampai tingkat Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan pengawas TPS.

---

<sup>136</sup> Eugen Ehrlich. 2002 *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, Law & society series. New Brunswick: Transaction Publishers, hlm 501.

Pada bagian ini, peneliti akan menguraikan pembagian kluster indeks pembangunan manusia dilihat dari variabel pendidikan dan kesejahteraan dengan dua kategori utama yaitu: 1) Kluster Daerah Maju; dan 2) Kluster 3T (Daerah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar).

Kluster daerah maju sebagai variabel pertama akan melihat bagaimana sebuah wilayah memiliki akses Pendidikan tinggi, pelatihan kepemimpinan yang terstruktur, serta birokrasi dan infrastruktur yang relatif matang. Dalam hal ini, tantangan utamanya tidak hanya mencetak pemimpin yang kompeten, akan tetapi menjaga kesinambungan inovasi dan responsivitas terhadap tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Selanjutnya, kluster 3T (Daerah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar) di mana ketersediaan SDM sering kali terbatas oleh faktor geografis, minimnya fasilitas Pendidikan, dan pelatihan, serta akses yang terhambat oleh infrastruktur. Dalam konteks ini, fokus pembahasan adalah bagaimana mekanisme adaptasi dan peningkatan kapasitas baik melalui program pengembangan lokal maupun skema rotasi dan pendampingan oleh pemerintah pusat agar calon kepala daerah di wilayah 3T dapat memenuhi standar minimal kompetensi dan integritas.

Klasterisasi sebagaimana telah disinggung di atas akan menampilkan perbandingan kebutuhan dan strategi penguatan SDM yang relevan di masing-masing kategori wilayah, sekaligus membuka ruang diskusi bagi model reformulasi kebijakan yang responsif terhadap karakteristik lokal. Pada bagian berikutnya, setiap kluster akan dijabarkan lebih rinci untuk menyorot aspek-aspek kritis yang akan dijadikan dasar rekomendasi dalam reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah.

a. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia atau disingkat IPM merupakan salah satu indikator komprehensif yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu wilayah dalam membangun kualitas hidup penduduknya. IPM mengintegrasikan tiga dimensi utama pembangunan manusia yaitu, aspek kesehatan, akses terhadap pendidikan yang layak, dan standar hidup secara layak berdasarkan pendapatan per kapita. Melalui pendekatan multidimensional tersebut, IPM tidak hanya mencerminkan pertumbuhan ekonomi semata, melainkan menekankan pentingnya aspek sosial dalam mengukur kemajuan suatu daerah secara kuantitatif- maupun kualitatif.

Secara konseptual, IPM pertama kali diperkenalkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) pada tahun 1990 sebagai bentuk kritik terhadap pengukuran Pembangunan yang hanya berfokus pada Produk Domestik Bruto atau PDB.<sup>137</sup> Dalam konteks tersebut, pembangunan manusia dipandang sebagai proses memperluas pilihan-pilihan individu, termasuk peluang untuk menjalani kehidupan yang sehat, memperoleh pendidikan, dan menikmati standar hidup yang memadai.<sup>138</sup> Di Indonesia, Badan Pusat Statistik atau BPS RI mengadopsi dan menyesuaikan indikator IPM sebagai

---

<sup>137</sup> United Nations Development Programme. 1990. *Human Development Report 1990* (New York: Oxford University Press, hlm 61..

<sup>138</sup> Amartya Sen. 1999. *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press, hlm 10–12.

alat ukur ketimpangan pembangunan antar-wilayah, sekaligus sebagai dasar evaluasi kebijakan pembangunan daerah setiap tahunnya.<sup>139</sup>

Korelasi dan urgensi terkait pentingnya indikator IPM terhadap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah terletak pada kualitas Sumber Daya Manusia. Daerah dengan IPM tinggi umumnya memiliki akses yang lebih baik terhadap pendidikan, layanan kesehatan, sarana dan prasarana pendukung yang berimplikasi pada ketersediaan calon pemimpin daerah yang lebih kompeten, tingkat Pendidikan pemilih dan kualitas penyelenggara pilkada. Sebaliknya, daerah dengan IPM rendah menghadapi tantangan dalam mencetak dan merekrut SDM unggul untuk mengisi potensi strategis dalam pemerintahan, termasuk kualitas penyelenggara pilkada dan pemilih. Jika tingkat pendidikan dan literasi masyarakat di suatu daerah rendah, maka sulit merekrut petugas dari tingkat KPU Kabupaten, kecamatan sampai tingkat TPS. Begitu juga kualitas Bawaslu sampai pengawas TPS juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan. Kualitas pendidikan dan tingkat literasi juga berpengaruh terhadap pemilih. Pilkada langsung sangat dipengaruhi oleh SDM pemilih. Jika pemilihnya terdidik, maka potensi terpilihnya kepala daerah yang terdidik juga besar. Sebaliknya, jika SDM pemilih rendah, pemilihan kepala daerah bisa terpengaruh oleh faktor politik uang, kampanye yang berbaur SARA dan berpeluang terpilih kepala daerah yang tidak berkualitas. Oleh karena itu, pemahaman terhadap distribusi dan disparitas IPM antar daerah menjadi landasan penting dalam merumuskan strategi reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

b. Indeks Kesiapan Sumber Daya Penyelenggara (IKSP)

Indeks Kesiapan Sumber Daya Penyelenggara (IKSP) mengukur sejauh mana kapasitas institusi dan personel penyelenggara pemilihan termasuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi/kabupaten, jajaran sekretariat, serta tenaga *ad hoc* di tingkat kecamatan dan kelurahan telah siap menjalankan tugas penyelenggaraan Pilkada. Variabel utama dalam IKSP mencakup ketersediaan kompetensi SDM (pelatihan, pengalaman teknis, dan sertifikasi), infrastruktur penunjang (perangkat IT, gudang penyimpanan logistik, sarana transportasi), serta sistem manajemen dan prosedur operasional standar. Dengan menetapkan IKSP sebagai dasar evaluasi, reformulasi pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dapat lebih responsif terhadap variabilitas kesiapan penyelenggara di setiap daerah.

Dalam kerangka pikir reformulasi, IKSP pertama-tama berfungsi sebagai variabel penentu alokasi bantuan teknis dan pendanaan dari pusat. Daerah dengan IKSP rendah dapat diberikan prioritas untuk program *capacity building*, alokasi tenaga ahli, atau pendanaan tambahan untuk pengadaan infrastruktur teknologi informasi. Sebaliknya, daerah dengan IKSP tinggi dapat mengambil peran lebih mandiri, bahkan berkontribusi membantu

---

<sup>139</sup> Badan Pusat Statistik, 2023. *Indeks Pembangunan Manusia 2023: Metode Baru untuk Indonesia Baru*. Jakarta: BPS RI. Diakses dari <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDk0IzI=/-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-provinsi.html>, 15 Juli 2025.

daerah lain melalui skema *twinning* atau *pilot project*. Pendekatan ini mendorong peningkatan mutu penyelenggaraan Pilkada secara merata sekaligus meminimalkan risiko kegagalan prosedural yang disebabkan oleh kekurangan kapasitas teknis atau logistik.

Kedua, IKSP memungkinkan penerapan model pelaksanaan Pilkada bertahap berbasis *readiness*. Alih-alih memaksa serentak penuh, daerah dengan indeks kesiapan tinggi dapat menjadi gelombang pertama, sedangkan daerah yang masih perlu penyiapan dapat dijadwalkan pada gelombang berikutnya setelah melalui intervensi peningkatan. Model ini tidak hanya mereduksi beban logistik dan administratif pada satu periode tunggal, tetapi juga memberi waktu bagi KPU berskala nasional dan daerah untuk melakukan evaluasi dan perbaikan berkelanjutan. Dengan demikian, kualitas penyelenggaraan dan tingkat partisipasi publik diharapkan meningkat.

Ketiga, penerapan IKSP sebagai bagian dari reformasi undang-undang Pilkada menuntut penetapan indikator kuantitatif dan kualitatif yang jelas misalnya persentase petugas terlatih per kecamatan, rasio perangkat IT operasional terhadap kebutuhan, serta skor audit kesiapan manajemen. Data IKSP yang dievaluasi setiap lima tahun atau setelah setiap penyelenggaraan dapat dijadikan dasar penyesuaian regulasi, anggaran, dan dukungan teknis. Integrasi IKSP dalam kerangka hukum menjamin bahwa penyelenggaraan Pilkada tidak hanya bergantung pada anggaran, tetapi juga pada kualitas SDM dan infrastruktur yang memadai untuk mewujudkan pemilihan langsung yang adil, transparan, dan efisien.

### 3. Faktor Kemampuan Anggaran Daerah

#### a. Beban Anggaran dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia

Skema pendanaan terhadap proses pemilihan kepala daerah menurut Pasal 166 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, menyebutkan bahwa "*Pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan dapat didukung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".<sup>140</sup>

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung di seluruh tingkatan pemerintahan dari kabupaten, kota, hingga provinsi membebaskan anggaran yang tidak sedikit bagi pemerintah pusat dan daerah. Setiap penyelenggaraan pemilihan menuntut biaya sangat tinggi: mulai dari logistik surat suara, honorarium penyelenggara di tingkat kecamatan dan kelurahan, hingga pengamanan dan sosialisasi. Jika dipandang seragam tanpa mempertimbangkan kapasitas fiskal masing-masing daerah, maka beban

---

<sup>140</sup> Pasal 166, Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

anggaran ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan kemampuan keuangan antar-daerah, terutama antara daerah maju dan daerah tertinggal.

Ketentuan bahwa seluruh daerah menyelenggarakan Pilkada serentak dalam satu tahapan menyederhanakan jadwal dan prosedur, tetapi sekaligus menimbulkan puncak beban biaya pada periode tertentu. Akibatnya, anggaran pusat dan daerah harus dialokasikan jauh hari sebelumnya untuk memenuhi komponen pendanaan yang bersifat tetap, seperti pengadaan surat suara, pelatihan petugas, serta penyediaan sarana dan prasarana. Model serentak ini memang efisien dalam hal koordinasi pusat-daerah, namun jika tidak diimbangi dengan penyesuaian alokasi dana yang proporsional, maka daerah dengan anggaran terbatas akan terdorong untuk melakukan refocusing atau pemangkasan belanja prioritas lain.

Di sisi lain, beban anggaran pelaksanaan Pilkada langsung turut mempengaruhi alokasi belanja modal dan operasional pemerintah daerah setelah kepala terpilih dilantik. Daerah yang harus menyiapkan dana besar untuk Pilkada cenderung mengalami penurunan kemampuan fiskal pada tahun anggaran berjalan, sehingga proyek-proyek pembangunan infrastruktur atau program pemberdayaan masyarakat menjadi terhambat. Kondisi ini menimbulkan perdebatan tentang perlunya diferensiasi pola pendanaan atau subsidi silang dari APBN agar setiap daerah memiliki ruang fiskal memadai untuk pembangunan pasca-pemilihan tanpa harus mengorbankan prioritas layanan publik.

Mempertimbangkan beban anggaran yang ditanggung, beberapa pihak mengusulkan agar komposisi pembiayaan Pilkada diatur secara proporsional berdasarkan indeks kemampuan keuangan daerah, sehingga alokasi dana pusat dapat membantu menyeimbangkan kapasitas daerah miskin fiskal. Alternatif lain adalah menerapkan skema tahapan yang lebih fleksibel misalnya pilkada bergelombang agar tidak semua daerah menyelenggarakan pilkada pada waktu yang sama, sehingga beban anggaran pusat dapat diatur secara bertahap dan responnya lebih maksimal. Dengan demikian, kebijakan Pilkada langsung tetap berjalan namun dengan mekanisme pembiayaan yang lebih adil dan berkelanjutan.

b. Klasterisasi Kemampuan Anggaran Daerah

Klasterisasi kemampuan anggaran daerah menyediakan kerangka empiris untuk merumuskan kebijakan pengisian jabatan kepala daerah yang lebih adil dan berkelanjutan. Dengan membagi daerah ke dalam beberapa klaster misalnya klaster dengan kapasitas fiskal tinggi, menengah, dan rendah, pemerintah pusat dapat mengidentifikasi besaran beban anggaran yang wajar sesuai kemampuan tiap-tiap daerah. Pendekatan ini memungkinkan alokasi dana penyelenggaraan pemilihan yang proporsional, sehingga daerah berkategori rendah tidak terbebani biaya yang relatif lebih berat dibandingkan kemampuan keuangannya. Selain itu, diferensiasi seperti ini mendorong transparansi dalam penggunaan anggaran Pilkada dan meminimalkan risiko *refocusing* anggaran untuk kepentingan lain yang justru merugikan pembangunan jangka menengah.

Dari perspektif reformulasi pengaturan, klasterisasi anggaran juga membuka peluang untuk mendesain mekanisme subsidi silang atau *matching fund* antara APBN dan APBD. Daerah dalam klaster rendah dapat memperoleh subsidi lebih besar dari pusat, sementara daerah menengah dan tinggi berkontribusi secara proporsional sesuai indeks kapasitas fiskal. Skema ini tidak hanya menyeimbangkan beban pembiayaan tetapi juga mendorong daerah untuk meningkatkan kapasitas penerimaan asli daerah (PAD) mereka. Reformulasi peraturan perlu mengatur rasio kontribusi pusat-daerah berdasarkan klaster, dengan ketentuan penyesuaian setiap periode anggaran mengikuti perkembangan indeks fiskal.

Selanjutnya, klasterisasi kemampuan anggaran menuntut reformulasi terhadap waktu dan pola penyelenggaraan Pilkada. Daripada serentak total, daerah dapat mengikuti gelombang pelaksanaan sesuai klaster, sehingga anggaran pusat dapat disiapkan dan dialokasikan lebih terjadwal. Klaster rendah misalnya menyelenggarakan Pilkada pada gelombang pertama, mendapat dukungan anggaran maksimum, sementara klaster tinggi dapat menyesuaikan di gelombang berikutnya dengan kontribusi mandiri lebih besar. Pola ini tidak hanya meringankan beban fiskal di satu waktu, tetapi juga memecah beban administrasi KPU dan Pemda, sehingga kualitas penyelenggaraan dapat lebih terjaga.

Argumentasi klasterisasi ini perlu diintegrasikan dalam revisi undang-undang dan peraturan teknis pilkada agar berbasis data fiskal terkini. Pemerintah pusat bersama DPR dan KPU harus menetapkan indikator objektif seperti rasio PAD per kapita, rasio belanja publik terhadap total anggaran, dan tingkat ketergantungan pada dana transfer sebagai dasar pembentukan klaster. Dengan demikian, reformulasi pengisian jabatan kepala daerah berbasis klasterisasi anggaran tidak hanya meningkatkan keadilan fiskal, melainkan juga meningkatkan akuntabilitas dan keberlanjutan penyelenggaraan demokrasi di seluruh Indonesia.

- 1) Klaster Daerah Provinsi dengan Pendapatan Tinggi
  - a) Klaster Tingkat Provinsi

No	Nama Daerah	Jumlah Pendapatan Daerah			Total Pendapatan Daerah
		Sumber PAD	Sumber TKDD	Sumber Pendapatan Lainnya	
1	Provinsi Daerah Khusus Jakarta	54.187,75 M	26.137,34 M	1.409,28 M	81.734,36 M
2	Provinsi Jawa Barat	19.307,79 M	11.667,98 M	23,19 M	30.998,96 M
3	Provinsi Jawa Timur	48.809,71 M	82.496,80 M	4.643,11 M	135.949,62 M
4	Provinsi Jawa Tengah	38.522,03 M	69.162,74 M	4.323,03 M	112.007,80 M

5	Provinsi Kalimantan Timur	10.035,16 M	9.862,79 M	202,05 M	20.100,00 M
---	---------------------------	-------------	------------	----------	-------------

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id

b) Klaster Tingkat Daerah Kabupaten/Kota

No	Nama Daerah	Jumlah Pendapatan Daerah			Total Pendapatan
		Sumber PAD	Sumber TKDD	Sumber Pendapatan Lainnya	
1	Kabupaten Badung	9.689,44 M	900,04 M	82,27 M	10.671,75 M
2	Kabupaten Sukoharjo	562,31 M	1.461,95 M	105,55 M	2.129,81 M
3	Kabupaten Sleman	1.430,75 M	1.647,19 M	174,74 M	3.252,68 M
4	Kabupaten Bantul	762,38 M	1.589,69 M	138,54 M	2.490,62 M
5	Kabupaten Banyumas	1.165,63 M	2.563,23 M	176,29 M	3.905,15 M

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id

2) Klaster Daerah Provinsi dengan Pendapatan Rendah

a) Klaster Tingkat Provinsi

No	Nama Daerah	Jumlah Pendapatan Daerah			Total Pendapatan
		Sumber PAD	Sumber TKDD	Sumber Pendapatan Lainnya	
1	Papua Selatan	130,99 M	1.378,97 M	20,00 M	1.529,96 M
2	Papua Barat Daya	206,35 M	1.272,41 M	0,00 M	1.478,76 M
3	Papua Pegunungan	169,87 M	1.622,68 M	45,08 M	1.837,63 M
4	Provinsi Gorontalo	403,42 M	1.353,80 M	0,40 M	1.757,62 M
5	Provinsi Sulawesi Barat	655,46 M	1.426,01 M	23,21 M	2.104,68 M

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id

b) Klaster Tingkat Kabupaten/Kota

No	Nama Daerah	Jumlah Pendapatan Daerah			Total Pendapatan
		Sumber PAD	Sumber TKDD	Sumber Pendapatan Lainnya	
1	Kota Tual	30,70 M	550,65 M	16,82 M	598,17 M
2	Kota Gunungsitoli	58,90 M	679,11 M	32,38 M	770,39 M

3	Kota Sabang	62,68 M	497,68 M	20,39 M	580,75 M
4	Kabupaten Yalimo	10,65 M	1.124,97 M	8,95 M	1.144,57 M
5	Kabupaten Nduga	5,81 M	1.155,50 M	8,52 M	1.169,83 M

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id

Tabel di atas menunjukkan lima provinsi dengan pendapatan daerah tertinggi dan lima provinsi dengan pendapatan terendah. Berikutnya juga dibuatkan kluster tingkat kabupaten: lima kabupaten dengan pendapatan tertinggi, lima kabupaten dengan pendapatan terendah. Data pendapatan daerah diambil pada Tahun 2024, yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dan sumber pendapatan lainnya.

Provinsi DKI Jakarta adalah daerah dengan pendapatan daerah tertinggi, diikuti Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Kalimantan Timur. Semuanya berada di pulau Jawa, hanya ada satu dari luar Jawa. Sementara untuk lima provinsi dengan pendapatan terendah: Papua Selatan, Papua Barat Daya, Papua Pegunungan, Gorontalo, dan Sulawesi Barat. Semuanya berada di luar pulau Jawa, tiga diantaranya berada di Papua.

Pada klaster daerah kabupaten, lima kabupaten dengan pendapatan daerah tertinggi yaitu: Badung (Bali), Sukoharjo (Jateng), Sleman, Bantul, dan Banyumas. Keempatnya berada di Jawa, hanya satu dari Bali. Sebaliknya kluster kabupaten dengan pendapatan daerah terendah: Kota Tual, Kota Gunungsitoli, Kota Sabang, Kab Yalimo, dan kab. Nduga. Kelimanya berada di luar pulau Jawa. Penulis berpandangan bahwa pendapatan daerah yang rendah berpengaruh terhadap kesiapan anggaran untuk membiayai pelaksanaan pilkada langsung yang sangat membutuhkan biaya besar. Jangan sampai sebuah daerah kabupaten pendapatan daerahnya justru habis untuk membiayai pilkada, sehingga pembangunan infrastruktur, Pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik terganggu.

#### 4. Faktor Potensi Konflik dan Kerawanan Keamanan

Faktor potensi konflik dan kerawanan keamanan dalam pelaksanaan pemilihan umum mencakup kondisi sosial-politik dan struktural yang dapat memicu atau memperburuk ketegangan selama proses demokrasi. Dinamika persaingan antar aktor politik, khususnya di tingkat lokal, sering kali berdampak pada mobilisasi identitas suku, ras, agama, maupun kepentingan ekonomi yang eksklusif; hal ini diperparah oleh ketimpangan akses sumber daya dan lemahnya penetrasi aparat keamanan di wilayah terluar atau terisolasi. Selain itu, kampanye yang agresif dan narasi polarisasi opini publik baik melalui tatap muka maupun media sosial dapat menimbulkan provokasi, disinformasi, bahkan intimidasi terhadap pemilih. Secara geografis, daerah dengan infrastruktur terbatas dan kehadiran negara yang minim menjadi lebih rawan terhadap aksi kekerasan terorganisir, termasuk serangan kelompok bersenjata atau gangguan oleh oknum yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, pengenalan faktor-faktor ini termasuk sejarah konflik lokal, pola migrasi, struktur patronase politik, serta kapasitas

penegakan hukum merupakan langkah awal yang krusial untuk merancang mekanisme mitigasi risiko, memperkuat kepercayaan publik, dan menjaga integritas serta legitimasi pemilihan umum.

**Tabel 2.1 Indeks Kerawanan Pemilu Tingkat Provinsi Tahun 2024**

NO	PROVINSI	Skor IKP 2024	Kategori IKP
34	BENGKULU	3,785000086	Rendah
33	SULAWESI SELATAN	10,20059967	Rendah
32	NUSA TENGGARA BARAT	11,09049988	Rendah
31	JAMBI	12,03299999	Rendah
30	KALIMANTAN BARAT	12,69220066	Rendah
29	JAWA TIMUR	14,74009991	Rendah
28	KALIMANTAN TENGAH	18,77200127	Rendah
27	KALIMANTAN UTARA	20,35700035	Rendah
26	KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	29,88509941	Sedang
25	JAWA TENGAH	34,83459854	Sedang
24	SUMATERA SELATAN	35,07450104	Sedang
23	ACEH	38,05879974	Sedang
22	SULAWESI TENGGARA	38,31520081	Sedang
21	SUMATERA BARAT	39,68309784	Sedang
20	KEPULAUAN RIAU	40,33319855	Sedang
19	DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	43,0184021	Sedang
18	SULAWESI BARAT	43,43799973	Sedang
17	GORONTALO	45,4396019	Sedang
16	BALI	52,74620056	Sedang
15	SULAWESI TENGAH	52,90010071	Sedang
14	KALIMANTAN SELATAN	53,34790039	Sedang
13	PAPUA BARAT	53,48049927	Sedang
12	MALUKU	53,68930054	Sedang
11	SUMATERA UTARA	55,43490219	Sedang
10	NUSA TENGGARA TIMUR	56,74570084	Sedang
9	PAPUA	57,27489853	Sedang
8	RIAU	62,58580017	Sedang
7	LAMPUNG	64,60779572	Sedang
6	BANTEN	66,53350067	Sedang
5	KALIMANTAN TIMUR	74,03849792	Tinggi
4	JAWA BARAT	77,04460144	Tinggi
3	MALUKU UTARA	84,86240387	Tinggi
2	SULAWESI UTARA	87,48459625	Tinggi
1	DKI JAKARTA	88,95320129	Tinggi
	RATA-RATA	45,10237652	

Sumber: IKP Pemilu Serentak, 2024.<sup>141</sup>

Adapun penjelasan dari tabel tersebut dapat dilihat ke dalam beberapa indikator sebagai berikut:<sup>142</sup>

**Tabel 2.2 Kategori dan Range Skor Kerawanan Pemilu**

Kategori	Range			Jumlah
Rendah		s/d	21,7	8
Sedang	21,7	s/d	68,5	21
Tinggi	68,5	s/d	100,0	5

**Sumber:** IKP Pemilu Serentak, 2024.

a. Klaster Daerah dengan Potensi Konflik Suku, Ras dan Agama

Klaster daerah dengan potensi konflik suku, ras, dan agama (SARA) merupakan wilayah-wilayah di Indonesia yang secara historis dan sosiologis memiliki kerentanan tinggi terhadap gesekan antarkelompok masyarakat. Keragaman etnis, budaya, dan keyakinan yang tidak diimbangi dengan integrasi sosial yang kuat, sering kali menjadi pemicu munculnya konflik laten maupun manifes. Daerah-daerah seperti Maluku, Sulawesi Tengah, dan Papua, misalnya, memiliki rekam jejak konflik berlatar belakang SARA yang cukup signifikan dan menimbulkan dampak sosial, ekonomi, hingga politik yang serius. Potensi konflik ini tidak semata-mata dipicu oleh perbedaan identitas, tetapi juga diperkuat oleh ketimpangan ekonomi, diskriminasi struktural, lemahnya peran negara dalam merespons akar persoalan, serta politisasi identitas oleh aktor-aktor tertentu, khususnya menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, identifikasi terhadap daerah-daerah yang tergolong dalam klaster ini menjadi penting untuk menyusun kebijakan preventif yang responsif terhadap dinamika lokal, serta mendorong penguatan kohesi sosial, keadilan distribusi, dan mekanisme resolusi konflik berbasis komunitas.

Sebagai contoh, konflik Carok di Madura Pada pelaksanaan pilkada di Kabupaten Sampang, Pulau Madura Tahun 2024, terjadi insiden “Carok

<sup>141</sup> Cara membaca tabel Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2024 adalah menggunakan model piramida terbalik.

<sup>142</sup> Keterangan Tabel terkait Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2024: 1) Daerah dengan Warna Hijau merupakan kategori Rendah; 2) Daerah dengan Warna Kuning merupakan kategori Sedang; dan 3) Daerah dengan Warna Merah merupakan kategori Tinggi.

Maut” . seorang saksi pasangan calon Jimmy Sugito Putra tewas setelah dikeroyok oleh sekelompok warga bersenjata celurit yang dipicu perbedaan dukungan politik terhadap Calon Bupati Slamet Junaidi dan Ahmad Mahfudz.<sup>143</sup> Adanya insiden carok maut tersebut memicu diskursus lebih luas mengenai politik identitas dan peran tokoh lokal dalam menggalang masa. Budaya carok yang semula karismatik dalam adat Madura, saat ini disorot sebagai kelalaian politik modern dalam mengelola pilihan sosial warga.<sup>144</sup>

Fenomena carok perlu di garis bawahi tentang bagaimana konstelasi politik lokal yang tidak dikelola dengan bijak dapat merusak nilai demokrasi dan integritas komunitas. Meskipun pelaku telah diproses hukum oleh aparat penegak hukum, praktik carok secara realitas perlu diperhatikan dan ditawarkan solusi sebagai bentuk rekonsiliasi konflik melalui berbagai pendekatan yaitu pendidikan politik, tokoh agama, dan pemberdayaan masyarakat secara umum agar tetap mengedepankan prinsip perdamaian dan kemanusiaan dalam kontestasi pilkada.

b. Klaster Daerah dengan Potensi Kerawanan Keamanan

Klaster daerah dengan potensi kerawanan keamanan mencakup wilayah-wilayah yang memiliki tingkat kerentanan tinggi terhadap gangguan stabilitas, baik dalam bentuk konflik horizontal, aksi kekerasan, kriminalitas terorganisir, maupun perlawanan terhadap otoritas negara. Kerawanan tersebut sering kali bersumber dari kompleksitas faktor sosial, politik, ekonomi, dan geografis, seperti tingginya angka kemiskinan, keterisolasian wilayah, lemahnya kehadiran negara, hingga keberadaan kelompok separatis atau milisi bersenjata. Beberapa wilayah di Papua, sebagian wilayah perbatasan Kalimantan dan Nusa Tenggara, serta daerah-daerah dengan sejarah konflik bersenjata seperti Poso di Sulawesi Tengah, menjadi contoh nyata dari klaster ini. Potensi gangguan keamanan di daerah-daerah tersebut dapat menghambat proses pembangunan, mengancam keselamatan warga, serta menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi negara. Oleh karena itu, pemetaan wilayah rawan keamanan perlu menjadi dasar perumusan strategi penanganan yang integratif, yang melibatkan pendekatan keamanan humanistik, peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta penguatan kapasitas institusi lokal untuk mencegah dan merespons potensi konflik secara efektif dan berkelanjutan. Beberapa contoh potensi kerawanan terkait keamanan sebagai berikut:

1) Konflik Historis Gerakan Aceh Merdeka di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Di wilayah Aceh, konflik keamanan meletus sejak dekade 1970-an dan memuncak pada pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) sejak

---

<sup>143</sup> Tirto.id. “Kronologi Carok Sampang yang Viral, Dipicu Pilkada 2024.” <https://tirto.id/kronologi-carok-sampang-yang-viral-dipicu-pilkada-2024-g5Ua?>, diakses 5 Agustus 2025.

<sup>144</sup> Achmad, Zaini. "Praktik Carok dalam Budaya Politik Kekerasan di Madura." *Jurnal Sosiologi Reflektif*, vol. 14, no. 2, 2020, pp. 317-336. Diakses dari: <https://ejournal.stainkepri.ac.id/index.php/sosiologireflektif/article/view/787>

tahun 1989 sampai dengan 1998 untuk menumpas Gerakan Aceh Merdeka (GAM).<sup>145</sup> Meskipun telah adanya perjanjian Helsinki tahun 2005 dan mengakhiri konflik bersenjata, akar masalah tersebut tetap menjadi faktor yang perlu diwaspadai kemudian hari dikarenakan jika adanya konflik tentunya menjadi bom waktu yang dapat mengganggu stabilitas sosial dan politik di suatu negara.

2) Konflik Keamanan di Poso Sulawesi Tengah

Konflik Poso bermula pada tanggal 25 Desember 1998 di Desa Lambogia, ketika terjadi persaingan antara pemuda muslim dan Kristen memuncak hingga berujung pada bentrokan fisik pertama. Akar persoalan yang terjadi bersumber dari beberapa aspek diantaranya ekonomi, persaingan lokal atas fungsi lahan, serta rapuhnya mekanisme penyelesaian sengketa pasca-reformasi. Konflik Poso terbagi ke dalam tiga gelombang yaitu: 1) gelombang pertama (25-29 Desember 1998); 2) gelombang kedua (17-21 April 2000); dan 3) gelombang ketiga (16 Mei – 15 Juni 2000). Dalam setiap gelombang peristiwa tersebut diwarnai dengan adanya pembakaran rumah ibadah, intimidasi serta adanya perpindahan masal ribuan warga ke dalam kamp-kamp pengungsian di Kota Poso dan sekitarnya.<sup>146</sup>

Selain adanya faktor di atas, latar belakang konflik poso juga disebabkan bergesernya tatanan sosial masyarakat, dimana warga lokal Poso Sebagian besar menganut agama Kristen merasa termarginalkan oleh pendatang khususnya dari Jawa yang Sebagian besar beragama Islam. Hal tersebut kemudian sistem sosial berpindah dimana kaum pendatang lebih mendominasi dari segi politik, ekonomi, hingga sosial dan budaya yang pada akhirnya menimbulkan sentimen mendalam.<sup>147</sup>

3) Konflik Bersenjata di Papua

Di Papua, wilayah yang kerap disebut “rawan konflik”, dimana terdapat perlawanan bersenjata Organisasi Papua Merdeka (OPM) terus berlanjut pasca adanya Otonomi Khusus Papua tahun 2001. Operasi keamanan gabungan TNI–Polri masih menjadi tumpuan pemerintah pusat, namun pendekatan militeristik ini sering dikritik oleh lembaga swadaya masyarakat internasional karena memperburuk ketegangan dan melanggar hak masyarakat adat, khususnya di daerah terisolasi seperti Pegunungan Bintang.<sup>148</sup> Sejarah terjadinya konflik bersenjata di

---

<sup>145</sup> Najwa Aulia Salwa. 2024. “Sejarah dan Perkembangan Konflik Gerakan Separatisme Aceh,” *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 3, No. 2.

<sup>146</sup> Good News From Indonesia, “Konflik Poso: Latar Belakang, Kronologi, dan Penyelesaiannya,” Good News From Indonesia, December 24, 2024, accessed July 28, 2025, <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2024/12/24/konflik-poso-latar-belakang-kronologi-dan-penyelesaiannya>.

<sup>147</sup> Ilovia Ayaregita Widayat dkk. 2021. “Konflik Poso: Sejarah dan Upaya Penyelesaiannya,” *JUPIIS: Jurnal Pendidikan Ilmu-ilmu Sosial*, Vol. 13, No. 1, hlm 1–9, <https://doi.org/10.24114/jupis.v13i1.18618>.

<sup>148</sup> Human Rights Watch, “*Those Who Take Us Away: Abuses against Papuan Women and Girls in Indonesia’s Papua Province*,” HRW Report, November 2019, 34–36.

Papua berakar dari pelaksanaan *Act of Free Choice* pada tahun 1969 yang dianggap tidak mewakili kehendak rakyat Papua, sehingga memunculkan gagasan tentang separatism. Organisasi Papua Merdeka atau disingkat OPM mulai menjalankan aksi bersenjata pada awal dekade 1970 untuk menuntut kemerdekaan.<sup>149</sup> Konflik bersenjata antara KKB dengan Tim Gabungan TNI-Polri dengan status “Daerah Operasi Khusus” telah berdampak nyata terhadap aspek sosial dan ekonomi, dimana konflik tersebut telah menimbulkan pelanggaran HAM warga sipil, pemindahan paksa warga dan terhambatnya akses ke layanan dasar.

### C. Formula Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Reformasi Secara *Ius Constituendum*

Desain pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi secara *ius constituendum* adalah mempertahankan dan mengembangkan model asimetris, meliputi *election* dan *non-election*. Model *election* dapat diimplementasikan dengan tiga varian: *direct election*, *indirect election* dan *specific election*. Jika suatu daerah provinsi ataupun kabupaten/kota memenuhi syarat empat variabel (SDM, kemampuan anggaran, geografis, potensi konflik, kerawanan dan keamanan) dengan kategori maju, maka bisa menerapkan model *direct election* yang dipilih langsung oleh rakyat.

Jika sebaliknya, keempat variabel dari sebuah daerah: SDM, kemampuan anggaran, geografis, potensi konflik, kerawanan dan keamanan, kategori rendah, maka sebuah daerah direkomendasikan untuk menerapkan model pemilihan kepala daerah oleh DPRD atau model *indirect election*. Variabel tersebut bisa bergeser dan dinamis, sehingga suatu daerah yang kategori tertinggal dengan model pemilihan tidak langsung, suatu saat bisa berkembang menjadi daerah maju dan berganti pola menjadi pemilihan langsung.

Maka tidak ada celah bagi oligarki politik lokal yang terlembagakan di DPRD untuk menjadi pengendali pemerintahan di daerah. Idealnya pemerintahan daerah justru berlomba-lomba untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik, agar variabel-variabel yang belum terpenuhi menjadi positif sehingga ke depannya dapat mengikuti pemilihan langsung. Walaupun kepala daerah dipilih secara *indirect election*, semangat untuk menciptakan pemerintahan yang transparan, akuntabel dan efisien tetap berjalan dengan mendorong peran serta masyarakat yang luas. Dalam Perspektif teori *good governance*, model pengisian jabatan kepala daerah baik melalui pemilihan langsung, tidak langsung, maupun mekanisme khusus tidak dinilai dari bentuk proseduralnya semata, melainkan dari sejauh mana mekanisme tersebut mampu menghasilkan kepemimpinan daerah yang

---

<sup>149</sup> Cahyo Pamungkas, “Menelusuri Akar Konflik dan Kebijakan Damai di Tanah Papua Menelusuri Akar Konflik dan Kebijakan Damai di Tanah Papua,” *Jurnal Analisis Indonesia* (UI ScholarHub), diakses 28 Juli 2025, <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=jai>.

berintegritas, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta mampu mengelola sumber daya publik secara efisien dan bebas dari praktik korupsi.<sup>150</sup>

Berikutnya, model *specific election* sebenarnya merupakan bagian dari *direct election* tetapi terdapat variabel historis, sosio-kultural dan dinamika politik lokal yang menjadikan pertimbangan pemilihan langsung dengan desain berbeda. Sementara model *non-election* dapat diterjemahkan dengan dua model: penetapan dan pengangkatan. Artinya model pemilihan langsung bukanlah model yang paling demokratis, sebaliknya model *non-election* dan pemilihan tidak langsung bukan berarti tidak demokratis.

Tawaran desain tersebut berbeda dengan desain *ius constitutum* yang menjadi hukum dan berlaku saat ini. Selama ini perdebatan politik hukum hanya berfokus pada penafsiran “dipilih secara demokratis” dengan menghasilkan dua mazhab: pilkada langsung atau tidak langsung. Pasal 18 ayat (4) konstitusi harus dibaca secara sistematis dengan Pasal 18 B, tidak bisa dipisahkan secara parsial. Jika konfigurasi politik yang ditampilkan oleh pembentuk undang-undang memisahkan pasal 18 ayat (4) dengan pasal 18B maka demokrasi yang terwujud mengalami distorsi. Pasal 18B harus menjadi landasan konstitusional bagi aktor politik dan *political will* untuk membuka peluang desain baru atau reformulasi pengaturan yang melihat unsur keragaman historis-kultural dan dinamika politik lokal. Pasal 18B menjadi komponen budaya hukum yang harus sinergi dengan substansi dan struktur hukum untuk membentuk satu sistem hukum pengisian kepala daerah yang berakar pada falsafah Pancasila: permusyawaratan/perwakilan.

Model pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari semangat demokratisasi yang menjadi ruh atau episentrum perubahan paradigma politik di Indonesia. Reformasi di tahun 1998 menandai pergeseran paradigma dari pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju ke arah sistem yang lebih desentralistik dan partisipatif.<sup>151</sup> Dalam konteks demokrasi, gagasan mengenai *pluralism democracy* sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl memberikan landasan penting bahwa kekuasaan di dalam sistem demokrasi tidak boleh terpusat pada satu kelompok elit, melainkan tersebar di antara berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*) yang memiliki kesempatan setara untuk mempengaruhi proses politik.<sup>152</sup> Pengisian jabatan kepala daerah idealnya mencerminkan prinsip pluralisme, dimana proses seleksi dan pemilihan tidak didominasi oleh oligarki politik, melainkan membuka ruang bagi partisipasi luas masyarakat dan memastikan kompetisi yang sehat diantara calon-calon pemimpin yang memiliki integritas, kapasitas, dan legitimasi publik.

Makna demokrasi dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah menggunakan perspektif Dahl, ditandai dengan adanya *polyarchy*, yaitu situasi di

---

<sup>150</sup> Jan-Erik Lane, “A Theory Of Good Governance Or Good Government,” *Articles, Advances in Social Sciences Research Journal* 5, no. 8 (Agustus 2018), <https://doi.org/10.14738/assrj.58.5054>.

<sup>151</sup> Agus Danugroho. 2024. “Defects of Democracy: The Continuity of Identity Politics in Post-Reform Regional Elections,” *Jurnal Sosiologi Dialektika*, Vol. 19, No. 1, hlm 89–101, <https://doi.org/10.20473/jsd.v19i1.2024.89-101>.

<sup>152</sup> Robert A. Dahl. 2006. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, hlm 114-130.

mana warga negara memiliki kebebasan berpartisipasi dan terdapat kompetisi yang nyata diantara para elite politik.<sup>153</sup> Penerapan prinsip dasar tersebut di dalam pengisian jabatan kepala daerah memiliki signifikansi bahwa rekrutmen politik harus mampu menampung aspirasi dari berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga tidak ada kelompok yang termarginalisasi.<sup>154</sup> Hal tersebut tentunya membutuhkan regulasi dan/atau kebijakan yang mampu memastikan bahwa nilai-nilai fundamental seperti inklusivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses pengisian jabatan kepala daerah dapat diterapkan dari pencalonan, kampanye, hingga penetapan hasil.

Di lain sisi, Lawrence M. Friedman melalui pendekatan teori sistem hukum dengan melibatkan elemen sosial sebagai konsep dasar menegaskan bahwa keberhasilan suatu regulasi atau kebijakan termasuk dalam pengisian jabatan kepala daerah sangat ditentukan dari tiga unsur yaitu; 1) struktur hukum (*legal structure*); 2) substansi hukum (*legal substance*); dan 3) budaya hukum (*legal culture*).<sup>155</sup> Struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan penyelenggaraan pemilihan yang harus mampu bekerja secara independen dan profesional. Substansi hukum dalam konteks ini dapat merujuk pada norma dan aturan yang mengatur proses pengisian jabatan kepala daerah, secara responsif terhadap perkembangan demokrasi pasca reformasi.<sup>156</sup> Aspek terakhir mengenai budaya hukum, harus mencerminkan kesadaran, nilai, dan perilaku masyarakat serta aktor politik terhadap pentingnya proses yang adil dan berintegritas.

Pengisian kepala daerah dapat direformulasi atau di redesain dengan ideal ketika ketiga subsistem tersebut berinteraksi secara dinamis. Ketiganya tidak dapat dipisahkan dan saling memengaruhi. Jika kesadaran, sikap dan nilai-nilai terhadap norma tentang pemilihan kepala daerah tidak bisa dipaksakan dengan model pemilihan langsung, maka substansi hukum juga tidak boleh diarahkan melalui model pemilihan *one man one vote*. Maka struktur hukum dalam hal ini penyelenggara, pengawas, dan partai politik atau aktor dalam pilkada, mengalami *shock culture* dalam menyelenggarakan pilkada dengan model pemilihan langsung. Penyusunan substansi hukum yang mengabaikan budaya seringkali tidak membuka ruang partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Struktur hukum yang tidak berbasis pada budaya dalam penegakan hukumnya seringkali otoriter.

Melalui integrasi kerangka *pluralism democracy* dan *legal system theory*, maka model ideal pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi harus mampu memastikan keterwakilan berbagai kelompok masyarakat, menjamin persaingan politik yang setara, serta mengoperasionalkan aturan main yang jelas dan adil. Hal tersebut secara fundamental tidak hanya memenuhi prinsip demokrasi prosedural

---

<sup>153</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, hlm 14-33

<sup>154</sup> Robert A. Dahl. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, hlm 35-52.

<sup>155</sup> Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, hlm 15.

<sup>156</sup> Dan Slater, "What Indonesian Democracy Can Teach the World," *Journal of Democracy* 34, no. 1 (January 2023): 95–109, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-indonesian-democracy-can-teach-the-world/> (diakses 9 Agustus 2025).

(*procedural democracy*), tetapi mencapai arah demokrasi substantif yang membawa manfaat nyata bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Pada perkembangannya, sejak gagasan demokrasi terus mengalami perkembangan khususnya model pelaksanaan pemilihan umum sebagai representasi kedaulatan rakyat secara langsung melalui bilik suara, demokrasi secara formal menjadi terbatas atau sempit dan kaku.<sup>157</sup> Mekanisme rotasi kekuasaan menggunakan model pemilihan langsung dianggap sebagai satu-satunya model yang terbaik tidak sepenuhnya keliru, tetapi perlu dilihat konteks yang melatarbelakangi model tersebut.<sup>158</sup> Penyeragaman pengisian jabatan kepala daerah secara langsung justru mengabaikan beberapa variabel yang menjadi parameter suksesnya demokrasi itu sendiri.

Beberapa variabel penting yang seringkali diabaikan atau kurang dipertimbangkan dalam pengisian jabatan kepala daerah secara langsung berdasarkan klasifikasi yang peneliti temukan di bab sebelumnya yaitu: 1) Sumber Daya Manusia; 2) Kemampuan Anggaran; 3) Geografis; dan 4) Potensi konflik-kerawanan keamanan. Mengabaikan empat variabel tersebut menyebabkan tujuan demokrasi sebagaimana dicita-citakan terhambat.<sup>159</sup> Berbagai variabel tersebut telah menunjukkan kerangka berpikir secara dasar bahwa demokrasi tidak dapat dimaknai secara sempit dan kaku secara prosedural, melainkan perlu menimbang ulang bagaimana kesiapan serta kemampuan terkait penyelenggaraan dan tujuan yang dicita-citakan dapat tercapai secara efektif dan efisien.<sup>160</sup> Model pengisian jabatan kepala daerah yang variatif dengan mempertimbangkan keragaman faktor dan variabel itulah yang sering disebut sebagai model asimetris.

Interpretasi terhadap demokrasi substantif melalui model asimetris sebagaimana telah diuraikan di atas tidak dapat dibatasi pada mekanisme elektoral semata. Gagasan yang dikemukakan oleh Robert Dahl menjadi pintu awal bahwa makna demokrasi substantif perlu diterapkan secara holistik dengan melihat berbagai aspek pendukungnya. Gagasan Dahl tersebut diperkuat oleh Giovanni Sartori dengan membedakan demokrasi secara normatif dan demokrasi secara

---

<sup>157</sup> Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl. 1991. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991, hlm 89.

<sup>158</sup> Bella Rofi Ulyanisa dan Yoga Satrio. 2021. "Hambatan dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020," *Jurnal Legislative Review*, Vol. 3, No. 2, hlm 45–62, <https://doi.org/10.35814/jlr.v3i2.2411>

<sup>159</sup> DPR RI, *Simultaneous Regional Elections — Info Singkat* (Ringkasan/Analisis Pelaksanaan Pilkada 2024), Desember 2024 (PDF), berkas DPR: "Simultaneous Regional Elections — DPR RI," diakses 11 Agustus 2025, [https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info\\_singkat](https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat)

<sup>160</sup> Giovanni Sartori. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, hlm 56. Dalam bukunya tersebut, Giovanni Sartori menjelaskan tentang kritik terhadap konsep demokrasi yang terlalu longgar (*conceptual stretching*) yaitu perlunya demokrasi yang lebih presisi agar tidak digunakan secara sembarangan. Salah satu kontribusinya adalah membedakan secara jelas antara demokrasi "ideal" (normatif) dan demokrasi "riil" (empiris) yang ia sebut sebagai *polyarchy* (konsep yang sebelumnya dipopulerkan oleh Robert Dahl). Demokrasi menurut Sartori dikonsepsikan menjadi demokrasi sebagai prosedur elektoral (pemilu yang bebas, fair, kompetitif) dengan demokrasi yang lebih substantif (*rule of law*, kebebasan sipil, partisipasi politik bermakna).

empiris. Makna demokrasi secara normatif di sini dapat diartikan bahwa demokrasi secara ideal merupakan pemilihan yang dilaksanakan langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, sedangkan demokrasi secara empiris dilihat bagaimana praktik secara nyata di masyarakat dengan berbagai faktor yang melingkupinya.

Pemisahan antara demokrasi normatif dan empiris tersebut secara hakikat dan praktis penulis tafsirkan dengan pengertian bahwa secara ideal sesuai makna demokrasi secara ontologi diartikan sebagai pemilihan langsung dengan memperhatikan berbagai aspek pendukung yang ideal seperti kapasitas SDM, Anggaran, Geografis, dan Potensi Konflik/kerawanan keamanan. Di lain sisi, makna demokrasi secara riil atau empiris merupakan kenyataan di lapangan terkait bagaimana makna demokrasi dijalankan dengan melihat berbagai faktor empiris seperti SDM, Anggaran, Geografis, dan Potensi Konflik/Kerawanan keamanan. Dari sinilah pemaknaan demokrasi substantif harus dibangun dengan *conclusion* bahwa demokrasi tidak dapat dimaknai absolut dengan pemilihan langsung melalui pemilu formal, melainkan ada ruang demokrasi yang justru terbentuk karena nilai-nilai yang hidup di masyarakat dan lebih dianggap sesuai dengan karakter masyarakat itu sendiri.

Jhon Burnheim dalam gagasannya tentang *demarchy* menekankan model demokrasi melalui partisipasi masyarakat secara fungsional dan berbasis kompetensi, bukan representasi elektoral yang seragam.<sup>161</sup> Esensi utama dari gagasan Burnheim adalah legitimasi demokratis lahir dari keterlibatan rakyat yang relevan dalam proses pengambilan keputusan, akuntabilitas institusional, serta orientasi terhadap kepentingan publik, tidak semata terkait mandat elektoral.<sup>162</sup> Perspektif tersebut menakar demokrasi substantif berdasarkan kualitas hasil dan proses pemerintahan, tidak sebatas pada bentuk prosedural pemilihan yang digunakan.

Analisis kontekstual pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dengan gagasan Burnheim menunjukkan relevansi untuk menegaskan bahwa pemilihan langsung tidak selalu menjadi instrumen paling efektif dalam menjamin demokrasi substantif, terutama di daerah dengan kapasitas institusional rendah, tingkat konflik tinggi, atau dominasi elite lokal yang kuat.<sup>163</sup> Pada kondisi demikian, pemilihan langsung justru berpotensi memperkuat politik uang, patronase, dan fragmentasi sosial, sehingga menjauhkan praktik pemerintahan dari kepentingan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi prosedural dapat mengalami kegagalan ketika tidak ditopang oleh struktur sosial dan kelembagaan yang memadai.

---

<sup>161</sup> John Burnheim, "The Demarchy Manifesto: For Better Public Policy," dalam *The Demarchy Manifesto: For Better Public Policy* (Sydney University Press, 2016), <http://hdl.handle.net/2123/14905>. Hlm 5-11.

<sup>162</sup> John Burnheim, dalam bukunya yang berjudul "*Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*", hlm 121. Menawarkan model alternatif demokrasi non-elektoral (*demarchy*), menantang asumsi bahwa pemilu adalah satu-satunya jalan demokrasi. Menurutnya, gagasan untuk mewujudkan demokrasi baru yaitu secara khusus, ia memberikan reinterpretasi radikal atas konsep dan mekanisme representasi serta struktur yang dirancang untuk menghindari konsentrasi kekuasaan dan perdagangan kekuasaan di tingkat mana pun. Di antara poin-poin lainnya, ia berpendapat bahwa kita harus meninggalkan pemungutan suara massal demi representasi statistik.

<sup>163</sup> Luke Zaphir (2019) *Demarchy: a flexible deliberative process for contemporary democracies*, *Journal of Political Power*, 12:1, 104-128, DOI: [10.1080/2158379X.2019.1573514](https://doi.org/10.1080/2158379X.2019.1573514)

Model pemilihan yang variatif (asimetris) tidak menciptakan ketidaksetaraan hak politik antar warga negara di daerah yang berbeda. Keadilan elektoral dalam pengisian jabatan kepala daerah perlu diformulasikan secara teoretik keadilan John Rawls sebagai *justice as fairness*<sup>164</sup>, dimana prinsip tersebut menekankan kesetaraan hak politik dan keadilan kesempatan. Dalam konteks ini, model pengisian jabatan kepala daerah baik pemilihan langsung, tidak langsung, maupun mekanisme khusus tidak wajib diseragamkan, akan tetapi yang utama adalah setiap model harus menjamin hak memilih dan dipilih secara setara, proses yang adil, serta legitimasi hasil. Adanya perbedaan model pengisian jabatan dapat diterima sepanjang dirancang untuk memenuhi kepentingan publik dan tidak merugikan kelompok tertentu, sehingga keadilan elektoral dimaknai bukan sebagai keseragaman prosedur, melainkan sebagai keadilan kontekstual sesuai kondisi riil yang terjadi.

Gagasan terkait model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia juga penting dilihat dari aspek politik hukum. Formula pengisian jabatan kepala daerah idealnya ditempatkan dalam kerangka hukum responsif sebagaimana dikemukakan oleh Philip Nonet dan Philip Selznick. Hukum responsif dipahami sebagai hukum yang tidak sekadar menegakkan ketertiban (*repressive law*) atau menjamin kepastian prosedural (*autonomous law*), tetapi mampu merespons kebutuhan sosial, aspirasi masyarakat, serta dinamika kekuasaan secara kontekstual.<sup>165</sup> Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah, pendekatan ini menuntut agar desain hukum tidak dibangun atas satu model prosedural yang seragam, melainkan disusun berdasarkan realitas sosial-politik yang berbeda di tiap daerah.

Pendekatan hukum responsif menghendaki agar pengisian jabatan kepala daerah tidak semata-mata diukur dari pemenuhan prosedur pemilihan langsung, tetapi dari kemampuannya mewujudkan akuntabilitas, legitimasi, dan efektivitas pemerintahan. Pemilihan langsung, ketika diterapkan tanpa mempertimbangkan kapasitas kelembagaan daerah, tingkat pendidikan politik masyarakat, serta potensi konflik lokal, justru dapat menjauhkan hukum dari tujuan sosialnya.<sup>166</sup> Dalam kondisi demikian, hukum kehilangan sifat responsifnya dan berubah menjadi instrumen prosedural yang tidak peka terhadap problem demokrasi lokal.

Politik hukum yang responsif dalam pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia menuntut adanya fleksibilitas normatif berbasis variabel objektif, seperti karakter sosio-kultural dan historis suatu daerah, kapasitas sumber daya manusia, kemampuan fiskal, dan tingkat kerawanan konflik. Fleksibilitas ini bukan dimaksudkan untuk melemahkan prinsip demokrasi, melainkan untuk memastikan bahwa mekanisme pengisian jabatan benar-benar selaras dengan tujuan sosial hukum, yaitu menghadirkan pemerintahan daerah yang stabil, akuntabel, dan mampu melayani kepentingan publik secara efektif.

Interpretasi konteks dengan menggunakan teori Nonet dan Selznick, mengarahkan hukum secara responsif dengan menempatkan nilai partisipasi dan

---

<sup>164</sup> John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge; Harvard University Press, 1971), 60–65.

<sup>165</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), 73–109.

<sup>166</sup> Malcolm M. Feeley, "Law, Legitimacy, and Symbols: An Expanded View of Law and Society in Transition," *Michigan Law Review* 77, no. 3 (1979): 899–907

akuntabilitas sebagai elemen kunci. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwasanya variasi model pengisian jabatan kepala daerah baik melalui pemilihan langsung, pemilihan tidak langsung, maupun mekanisme lain yang konstitusional harus disertai dengan instrumen pengawasan, transparansi, dan kontrol publik yang kuat. Dengan cara demikian, legitimasi demokratis tidak hanya bergantung pada bentuk pemilihan, tetapi pada sejauh mana kekuasaan kepala daerah tetap dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.<sup>167</sup>

Desain pengisian jabatan kepala daerah sebagai *ius constituendum* perlu dirumuskan melalui integrasi teori demokrasi, sistem hukum, dan politik hukum agar tidak berhenti pada pilihan prosedural, melainkan menjadi konstruksi institusional yang kontekstual dan dapat diuji dalam perumusan undang-undang. Teori demokrasi memberikan kerangka legitimasi dan partisipasi, teori sistem hukum memastikan koherensi antara substansi, struktur, dan kultur hukum, sedangkan politik hukum menentukan arah dan tujuan pengaturan sesuai kepentingan nasional dan realitas daerah. Integrasi ketiganya memungkinkan lahirnya model pengisian jabatan yang tidak seragam, tetapi tetap konstitusional dan demokratis.

Model pemilihan langsung (*direct election*) dapat di praktikkan sebagai mekanisme utama di daerah-daerah dengan kapasitas kelembagaan yang relatif matang, tingkat pendidikan politik masyarakat yang memadai, serta tingkat konflik politik yang terkendali.<sup>168</sup> Dalam desain *ius constituendum*, pemilihan langsung tidak hanya dipahami sebagai prosedur elektoral, tetapi harus disertai dengan penguatan regulasi pembiayaan politik, pengawasan pemilu, dan penegakan hukum pemilu untuk mencegah politik uang dan distorsi kehendak rakyat.<sup>169</sup>

Model pemilihan tidak langsung (*indirect election*) melalui DPRD dapat diterapkan di daerah dengan tingkat konflik tinggi atau fragmentasi sosial yang kuat, di mana pemilihan langsung berpotensi memicu instabilitas politik. Agar konsep kedua ini tetap sejalan dengan prinsip demokrasi, desain model ini harus menempatkan DPRD sebagai representasi politik yang akuntabel, disertai mekanisme transparansi, partisipasi publik dalam proses seleksi, serta penguatan kontrol etik dan hukum terhadap anggota DPRD.<sup>170</sup> *Indirect election* dalam kerangka ini tidak dimaknai sebagai bentuk regresi demokrasi, melainkan instrumen stabilisasi politik yang dikendalikan oleh hukum secara representatif.<sup>171</sup>

Model *specific election* dapat dirumuskan sebagai mekanisme khusus bagi daerah dengan karakteristik tertentu, seperti daerah otonomi khusus, daerah dengan kekhasan historis dan budaya, atau wilayah dengan risiko konflik laten. Model ini memungkinkan kombinasi antara elemen elektoral dan non-elektoral, misalnya

---

<sup>167</sup> Philip Selznick, "Sociology and Natural Law," *Natural Law Forum* 6 (1961): 84–108.

<sup>168</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 1–60, 86–120

<sup>169</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999). Hlm 143.

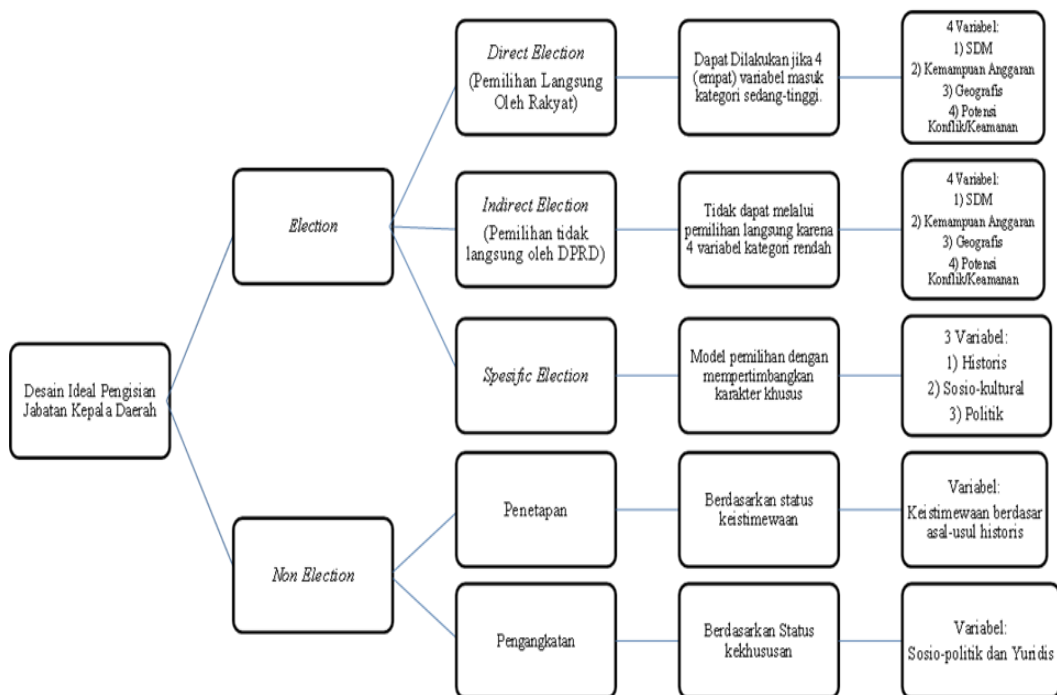
<sup>170</sup> Dovi, Suzanne, "Political Representation", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018 Edition) diakses dari <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=political-representation>, 17 Desember 2025.

<sup>171</sup> Pitkin, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation. 1st ed.* University of California Press, 1967. <https://doi.org/10.2307/jj.2711645>. Hlm 209.

pelibatan lembaga adat atau mekanisme seleksi berbasis kompetensi tertentu, sepanjang tetap berada dalam koridor konstitusi dan menjamin akuntabilitas publik. *Specific election* menegaskan bahwa demokrasi di Indonesia bersifat plural dan kontekstual.

Model penetapan dapat diterapkan secara terbatas dengan memperhatikan aspek keistimewaan berdasarkan asal-usul daerah (historis). Dalam kerangka *ius constituendum*, penetapan dilaksanakan secara ketat dengan kriteria objektif agar dalam pelaksanaan konsep demokrasi tetap sinkron tanpa mengabaikan aspek historis. Sementara itu, model pengangkatan dapat dipertimbangkan untuk wilayah dengan fungsi strategis nasional tertentu, seperti kawasan ibu kota negara atau daerah dengan kepentingan nasional yang sangat tinggi. Desain pengangkatan dalam kerangka ini harus dipahami sebagai pemilihan dengan mempertimbangkan status khusus berdasarkan variabel filosofis, sosiologis, dan yuridis dengan tujuan efektif dan efisien dalam pelaksanaan pemerintahan.

**Gambar 2.1 Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Reformasi**



1. Model Pemilihan (*Election Model*)
  - a. Pemilihan Langsung (*Direct Election*)

Pemilihan langsung atau *direct election* merupakan model yang paling lazim ditemukan pada era konsolidasi demokrasi di berbagai belahan dunia.<sup>172</sup> Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang menegaskan prinsip demokrasi secara

<sup>172</sup> Samuel P. Huntington. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, hlm 34.

konstitusional terhadap penyelenggaraan negara telah mengadopsi total model pemilihan langsung atau *direct election* ke dalam sistem pemilihan umum, termasuk dalam pengisian jabatan kepala daerah.

Pasca reformasi 1998 sebagai pintu awal terbukanya ruang demokrasi, secara bertahap mengusung dan melakukan perubahan mendasar terhadap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Model pengisian dengan menggunakan metode pemilihan langsung dipandang oleh berbagai pihak sebagai bentuk kemajuan besar terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia. Pemilihan langsung secara konseptual menekankan pada aspek transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas di semua tahapan, dari pencalonan hingga pemilihan dan penetapan calon terpilih.

Model pemilihan langsung secara holistik mampu mengakomodasi partisipasi politik secara lebih mendasar, dimana calon wakil rakyat di pemerintahan dapat secara langsung berinteraksi dengan masyarakat, begitu juga sebaliknya dimana masyarakat selaku konstituen juga dapat menyalurkan aspirasinya kepada kepala daerah pilihannya.<sup>173</sup>

Model pemilihan kepala daerah secara langsung menempati posisi pertama tentang penerapan prinsip *pluralism democracy* yang menempatkan rakyat sebagai aktor utama dalam menentukan kepemimpinan di daerahnya. Model pemilihan langsung secara implikasi mampu memberikan legitimasi jabatan kepala daerah secara kuat, serta meningkatkan akuntabilitas seorang pemimpin terhadap rakyatnya. Namun demikian, agar pelaksanaan *direct election* dapat berjalan secara efektif-efisien dengan tata kelola yang baik, maka implementasinya diperlukan pendekatan objektif terhadap kondisi suatu daerah. Dalam konteks ini, terdapat empat variabel utama yang menjadi prasyarat keberlangsungan model pemilihan langsung yaitu:

a. Kualitas Sumber Daya Manusia mumpuni

Kualitas Sumber Daya Manusia dalam konteks ini diartikan secara holistik yaitu dari sisi penyelenggara, pemilih, maupun kontestan yang dipilih. Faktor penyelenggara yang kompeten dan berintegritas akan menjamin proses pemilihan yang transparan dan bebas dari kecurangan sesuai dengan prinsip pemilihan yang berkeadilan (*electoral justice*).<sup>174</sup> Di lain sisi, pemilih selaku aktor yang menentukan siapa kandidat yang layak untuk memimpin juga harus memiliki pengetahuan serta kapasitas dalam menilai visi dan misi dari para kontestan yang berlaga. Dalam hal ini, pemilih memainkan fungsi vital, sehingga aspek seperti literasi politik harus dibangun secara mendasar dan berkelanjutan, sehingga pemilih memilih calon berdasarkan objektivitas

---

<sup>173</sup> Arend Lijphart. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, hlm 101.

<sup>174</sup> Adhy Aman dkk. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Book* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Hlm 9-18. Keadilan electoral (*electoral justice*) merupakan konsep yang merujuk pada sistem dan mekanisme yang memastikan bahwa proses pemilu berjalan adil, transparan, dan sesuai dengan hukum, serta adanya penyelesaian sengketa pemilu yang efektif. Hal tersebut mencakup berbagai aspek dimulai dari pencegahan kecurangan hingga penanganan sengketa yang timbul selama dan/atau setelah pemilu. Lihat juga dalam Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide* (Stockholm: International IDEA, 2019).

pengamatan, bukan pada hasutan atau emosi politik dan/atau berdasarkan iming-iming politik uang yang jelas merusak nilai demokrasi itu sendiri. Aspek terakhir terkait dengan kontestan menjadi variabel yang terpengaruh (*dependent variable*). Kandidat calon kepala daerah dengan latar belakang pendidikan yang baik, pengalaman organisasi dan literasi politik yang memadai, akan menentukan arah pembangunan daerahnya.<sup>175</sup>

b. Kemampuan Anggaran Daerah memadai

Kemampuan anggaran daerah menjadi salah satu faktor fundamental berlangsungnya pemilihan secara langsung. Faktor anggaran menjadi kunci bagaimana mekanisme mesin pemilu dapat berjalan sesuai dengan timeline yang telah ditentukan. Secara praktis, pemilihan langsung membutuhkan biaya yang cukup signifikan dimulai dari logistik, pengamanan, sosialisasi, dan teknis pelaksanaan. Dalam hal ini, daerah dengan kapasitas anggaran atau fiskal yang memadai atau kuat, dapat lebih siap menanggung biaya demokrasi tersebut tanpa mengorbankan pos anggaran penting lainnya yang berkaitan dengan pelayanan publik dasar serta infrastruktur daerah lainnya.<sup>176</sup>

c. Kondisi Geografis mendukung

Faktor geografis merupakan gambaran mengenai akses transportasi dan komunikasi yang memadai khususnya terkait distribusi logistik, pengawasan pemungutan suara, serta keterjangkauan seluruh pemilih untuk menyalurkan aspirasinya di bilik suara. Faktor geografis dalam hal ini dapat dipengaruhi oleh beberapa indikator yaitu: 1) infrastruktur penghubung baik berupa jalan, pelabuhan, maupun bandara; 2) kondisi medan alam; dan 3) kesiapan sarana-prasarana pendukung pelaksanaan pemilihan langsung.

d. Potensi Konflik dan Kerawanan Keamanan yang rendah

Potensi konflik dan kerawanan keamanan yang tinggi dapat mengganggu jalannya pemilihan langsung, dimana daerah dengan tingkat polarisasi tinggi, sejarah konflik vertikal dan horizontal, serta adanya gerakan separatis dapat menghambat pelaksanaan demokrasi secara substantif. Oleh karena itu, dalam model pemilihan langsung diperlukan kohesi sosial dan budaya yang mendukung agar pemilihan dapat dilaksanakan dengan aman tanpa menimbulkan perpecahan dan/atau kerusakan akibat adanya emosi politik yang dapat dipengaruhi oleh perbedaan pilihan, suku, ras, bahkan agama.

Berdasarkan empat variabel di atas, maka apabila keempat variabel tersebut dapat terpenuhi dalam skala memadai hingga tinggi, model *direct election* tetap dapat dipertahankan dan semakin mempertegas tentang bagaimana kehendak rakyat sebagai cita-cita besar demokrasi substantif pasca reformasi. Pemilihan langsung sejatinya tidak hanya mencerminkan partisipasi langsung, melainkan kesiapan dan

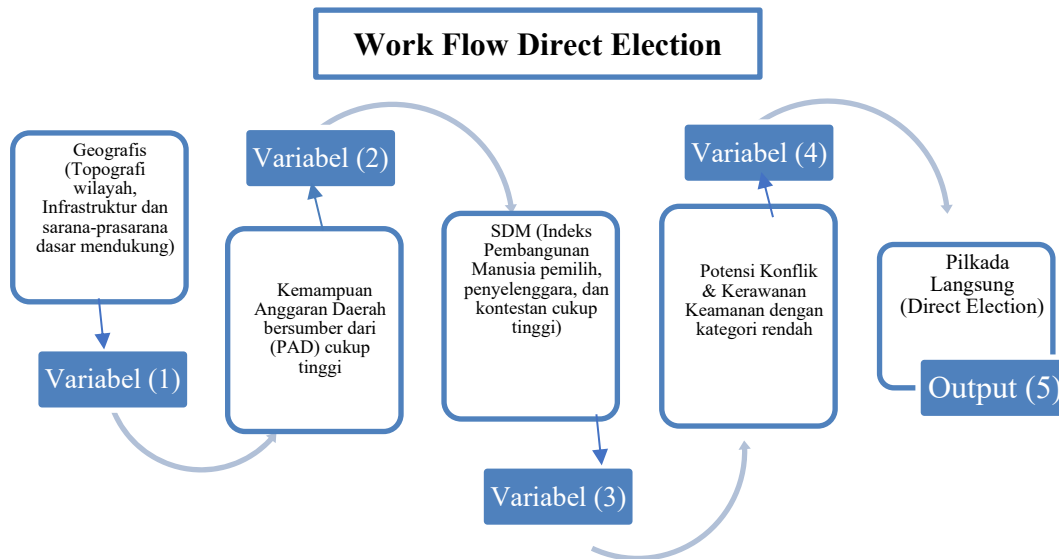
---

<sup>175</sup> Shiyamu Manurung, Sumarsih Anwar, dan Saimroh. 2025 "Political News Literacy in Indonesian Classrooms," *Journal of Political Science Education*, DOI: 10.1080/15512169.2025.2523387, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15512169.2025.2523387> (diakses 9 Agustus 2025).

<sup>176</sup> Doddy Setiawan dan Eka Setyorini. 2018. "Dampak Pemilihan Kepala Daerah terhadap Alokasi Belanja Daerah" *Jurnal Kajian Ekonomi & Keuangan*, Vol. 2 No. 2. <https://doi.org/10.31685/kek.v2i2>

kondisi daerah. Adapun simulasi berdasarkan empat variabel tersebut dapat digambarkan ke dalam relasi sebagai berikut:

**Gambar 2.2 Work Flow Direct Election Model**



Berdasarkan *Work Flow* (Skema *Direct Election*) di atas, maka dapat dipertimbangkan secara holistik bagaimana suatu daerah dapat menerapkan proses pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat selama keempat variabel dasar tersebut dapat terpenuhi.

## 2. Pemilihan Tidak Langsung (*Indirect Election*)

*Indirect election* atau pemilihan tidak langsung dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbeda halnya dengan model pemilihan langsung, dalam konteks pemilihan tidak langsung merupakan anti-tesis model pemilihan dengan mempertimbangkan beberapa variabel sebagai berikut:

### a. Kualitas Sumber Daya Manusia yang Rendah

Pengisian jabatan kepala daerah menggunakan model pemilihan tidak langsung melalui wakil rakyat dan/atau lembaga perwakilan menjadi pilihan kebalikan yang lebih rasional ketika keempat variabel sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dalam konteks pemilihan langsung tidak dapat terpenuhi. Daerah dengan kualitas SDM baik penyelenggara, pemilih, maupun kontestan yang belum mumpuni dapat memunculkan persoalan seperti kesalahan prosedural, akuntabilitas pengelolaan logistik pemilu, serta kompetensi kandidat pemimpin yang kurang mumpuni, dapat dikategorikan tidak efisien dan efektif dalam hal pelaksanaan pemilihan umum.

b. Kemampuan Anggaran Daerah Rendah

Secara umum, daerah dengan kemampuan anggaran yang terbatas tentunya akan terbebani jika harus dipaksakan menggunakan model pemilihan langsung, dimana hal tersebut dapat saja mengganggu postur anggaran lainnya yang berkaitan dengan aspek seperti pelayanan dasar maupun pembangunan daerah. Dalam hal menggunakan model pemilihan tidak langsung (*indirect election*), daerah dapat mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk pelayanan publik dan pembangunan dengan tetap menjaga mekanisme pengisian jabatan kepala daerah secara representatif. Meskipun menggunakan pemilihan tidak langsung, melalui DPRD, tetapi kepala daerah yang terpilih tetap mendapatkan legitimasi kuat dari wakil rakyat. Maka pemilihan melalui DPRD harus dikawal untuk menutup celah jual beli suara di lembaga perwakilan daerah.

c. Faktor Geografis yang Sulit

Faktor geografis yang sulit dalam hal ini diartikan dengan suatu kondisi wilayah seperti pulau Terpencil dan/atau terluar, medan berat atau ekstrem, serta daerah dengan keterjangkauan yang masih rendah dikarenakan infrastruktur seperti jalan, pelabuhan dan bandara yang belum mumpuni. Berbagai faktor tersebut dapat menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemilu, khususnya terkait distribusi logistik, pengawasan, dan perhitungan hasil akhir pemilihan kepala daerah. Hal tersebut pada akhirnya berimbas pada efektivitas pelaksanaan pemilu.

d. Potensi Konflik dan Gangguan Keamanan yang Tinggi

Di wilayah dengan potensi konflik dan/atau kerawanan keamanan cukup tinggi secara langsung dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dalam konteks ini, pemilihan tidak langsung dapat meminimalkan peluang eskalasi konflik masif, serta adanya pembatasan potensi polarisasi politik akibat perbedaan pandangan dan pilihan politik di suatu masyarakat. Namun demikian alasan pengurangan risiko keamanan tersebut tidak dapat digunakan sebagai dalih untuk menghapus prinsip akuntabilitas publik, mekanisme pengawasan, dan integritas.<sup>177</sup>

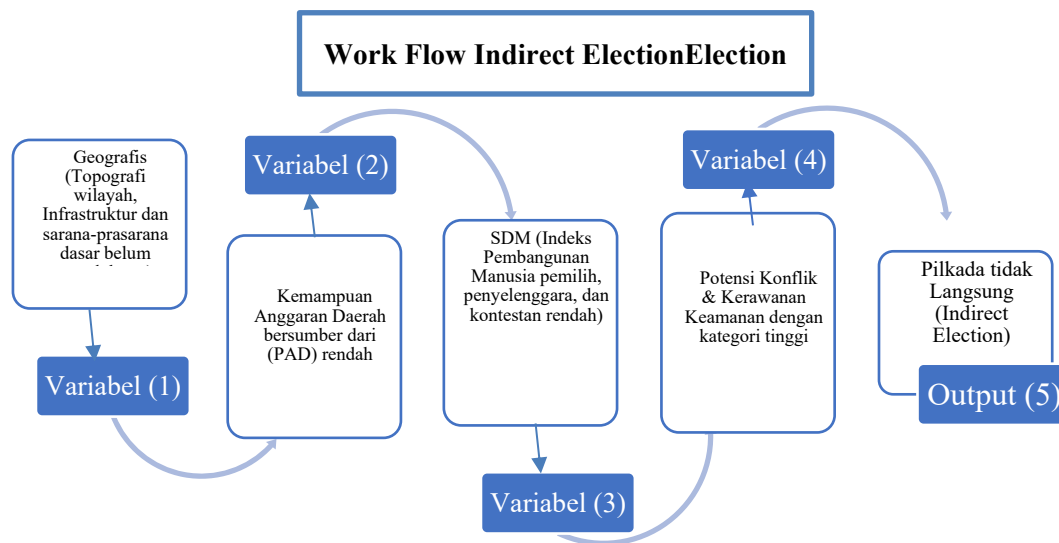
Secara teoritik, model pengisian jabatan kepala daerah menggunakan model pemilihan tidak langsung (*indirect election*) perlu direformulasi ulang menggunakan sudut pandang *pluralism democracy* dan *legal system*. Artinya jika sarana dan prasarana dasar terkait pelaksanaan pemilihan secara langsung belum memenuhi variabel kelayakan, suatu daerah dapat menggunakan model pemilihan tidak langsung namun demikian tetap harus dibuat batasan secara ketat guna menjamin proporsionalitas antara pengisian jabatan dan legitimasi politik yang konkret. Namun yang perlu digaris bawahi di sini adalah, model pemilihan tidak langsung tersebut dapat berlaku temporal, dimana setiap daerah yang termasuk kategori tertinggal diberikan kesempatan dan dukungan pembangunan khususnya terkait sumber daya manusia dan infrastruktur dasar yang lebih memadai. Maka, di

---

<sup>177</sup> Jauhar Nashrullah. 2023. "Tantangan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak," *Lex Renaissance Journal* (Universitas Islam Indonesia), makalah/paper (PDF), 2023, diunduh dari repository Universitas Islam Indonesia, diakses 11 Agustus 2025, <https://journal.uii.ac.id/Lex-Renaissance/article/download/30207/16412/108255>.

kemudian hari, jika daerah tersebut sudah mencapai taraf layak model pemilih dapat dialihkan kembali menggunakan model pemilihan langsung. Adapun mekanisme pertimbangan model pengisian jabatan kepala daerah menggunakan model *Indirect Election* adalah sebagai berikut:

**Gambar 2.3 Work Flow Indirect Election Model**



Berdasarkan *work flow* di atas, maka pertimbangan terhadap suatu daerah untuk menerapkan model *indirect election* didasarkan pada prinsip efektivitas dan efisiensi. Namun demikian, pertimbangan tersebut pada hakikatnya bersifat dinamis, yaitu selama daerah yang termasuk kategori tertinggal dapat mengejar aspek ketertinggalan melalui pemerataan pembangunan fisik serta peningkatan indeks pembangunan manusia. Dalam konteks ini, daerah dengan kemampuan anggaran dan tingkat pembangunan yang masih rendah lebih diberikan kesempatan untuk fokus pada peningkatan aspek pembangunan sarana-prasarana serta berbagai pelayanan dasar terhadap masyarakat terlebih dahulu, daripada mengorbankan pos anggaran pembangunan untuk sebagian besar dialokasikan terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara langsung. Tidak dapat dipungkiri, pilkada langsung membutuhkan dukungan anggaran, SDM dan sarana-prasarana pendukung yang tinggi, sehingga pembebanan pada daerah yang belum mampu secara penuh melaksanakan pemilihan langsung tidaklah efektif dan efisien.

### 3. Pemilihan secara Khusus (*Spesific Election*)

Model *spesific election* atau model pengisian jabatan kepala daerah secara spesifik. Model tersebut lahir dengan memperhatikan tiga faktor utama yaitu: 1) faktor historis; 2) faktor sosio-kultural; dan 3) faktor dinamika politik lokal. Model

spesifik dalam pengisian jabatan kepala daerah perlu dipertimbangkan mengingat konteks lokal berlandaskan aturan tidak tertulis atau norma kolektif sering kali jauh lebih kuat daripada aturan bersifat formal-rasional. Dalam beberapa komunitas seperti Masyarakat Minangkabau di Sumatra Barat misalnya, terdapat beragam komunitas keagamaan dalam bentuk tarekat yang secara substansial memiliki panggung tersendiri dalam diskursus politik lokal.<sup>178</sup> Di Sumatra Barat, terdapat istilah “Nagari” atau sistem pemerintahan lokal setingkat Desa yang bercorak pada tradisi dan budaya minang. Hal tersebut merupakan representasi kecil dan mendasar tentang adanya konsep demokrasi lokal yang berkembang sesuai dengan karakteristik wilayah.<sup>179</sup> Perihal serupa dapat dilihat pada aspek empiris masyarakat Bali dengan corak kultur dan agama hindu yang kuat, menunjukkan legitimasi pemimpin lahir dari rangkaian praktik adat, legitimasi agama, dan/atau sejarah perlawanan politik yang membentuk identitas kolektif daerah.<sup>180</sup>

Pada kondisi sebagaimana diuraikan di atas, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah secara teknokratik atau sentralistis seringkali gagal mengakui sumber legitimasi lokal, sehingga menimbulkan resistensi sosial, menurunkan kepatuhan administratif, dan yang terburuk adalah memicu konflik sosial-kultural. Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah secara khusus, memberikan ruang agar pengisian jabatan kepala daerah dapat dilakukan dengan memperhatikan memori historis, serta struktur sosial setempat seperti musyawarah adat, maupun model komunitas dengan basis nilai filosofis yang kuat sehingga melahirkan kehendak kolektif secara nyata. Adapun secara rinci, pertimbangan mengenai model pemilihan bersifat khusus dapat digambarkan sebagai berikut:

a. Historis

Aspek historis mengarah pada latar belakang terbentuknya sekaligus perkembangan suatu daerah dalam membentuk pola kepemimpinan khas di wilayah tersebut. Beberapa daerah di Indonesia memiliki dinamika sejarah yang cukup panjang terkait dengan pola kepemimpinan lokal yang tidak lahir dari mekanisme elektoral modern, akan tetapi melalui proses tradisional seperti pengangkatan melalui tokoh adat, pewarisan jabatan dalam garis keturunan tertentu, dan/atau kesepakatan antara komunitas. Selain itu, faktor perjuangan daerah melalui tokoh-tokoh daerah di masa kolonial dengan perlawanan dan gerakan kemerdekaan, membentuk persepsi terhadap legitimasi masyarakat mengenai aspek kepemimpinan. Oleh karena itu, *specific election* dapat diakui sebagai cara mempertahankan keberlanjutan identitas historis, selama tetap sesuai dengan prinsip demokrasi konstitusional.

---

<sup>178</sup> Hardi Putra Wirman, 2018. Organisasi Keagamaan dan Politik (Studi kasus Peran Politik Organisasi Muhammadiyah dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah di Sumatera Barat Pasca Orde Baru). *Islam Realitas: Journal of Islamic and Social Studies*, Vol. 7, No. (2), hlm 1–15. [https://doi.org/10.30983/islam\\_realitas.v7i2.13](https://doi.org/10.30983/islam_realitas.v7i2.13)

<sup>179</sup> Asrinaldi. 2021. *Demokrasi Lokal di Indonesia: Otonomi, Nagari, dan Sosial Budaya di Sumatera Barat*. Padang: Erka Publishing, hlm 28.

<sup>180</sup> I Gusti Ayu Agung Dewi Sucitawathi Pinatih. 2025. “Religion and Politic in Bali: Balancing Tradition and Power,” *JWP (Jurnal Wacana Politik)* Vol. 10, No. 1, hlm 104–12, <https://doi.org/10.24198/jwp.v10i1.59366>.

b. Sosio-Kultural

Aspek sosio-kultural dalam *specific election* lebih terkait dengan nilai, norma, adat-istiadat, agama, serta struktur sosial yang menjadi landasan dalam pola interaksi masyarakat. Beberapa daerah di Indonesia, hubungan sosial dibangun di atas ikatan kekerabatan, kesukuan, dan/atau agama yang cukup dominan, sehingga pola kepemimpinan dianggap sah apabila sesuai dengan norma dan/atau simbol kultural yang dipegang teguh oleh masyarakat. *Specific election* dalam konteks ini, dapat menjadi instrumen untuk memastikan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat selaras dengan harmoni sosial dan kearifan lokal, serta memperkuat legitimasi politik bagi pemimpin yang terpilih.

c. Politik Lokal

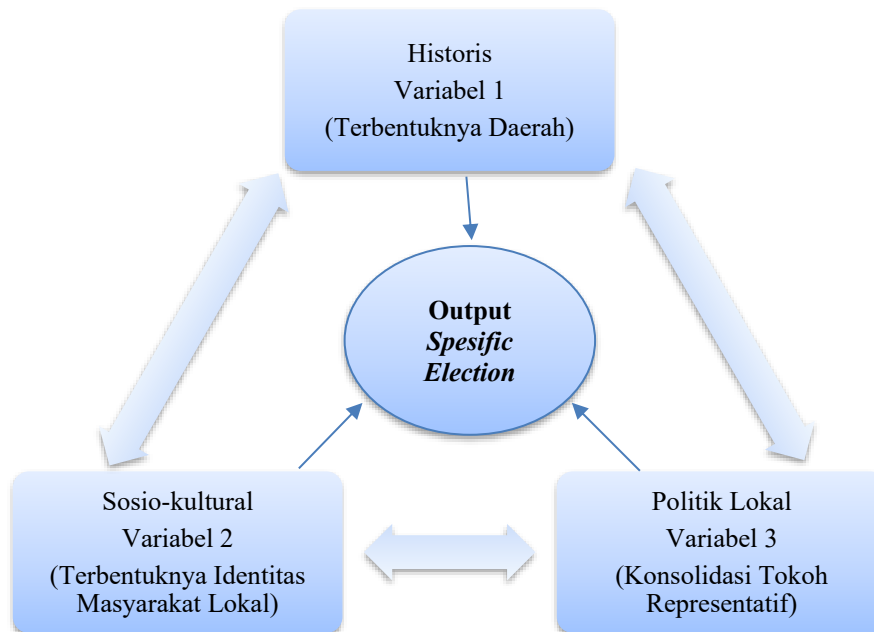
Aspek terakhir berkaitan dengan politik lokal dalam hal ini mencakup dinamika kekuasaan, jaringan elite serta konfigurasi kepentingan secara khas di suatu daerah. Dalam beberapa wilayah, struktur politik lokal dibentuk melalui koalisi tradisional antara tokoh adat, elite ekonomi lokal, hingga partai politik lokal tertentu, dimana ketiga aspek tersebut saling mengimbangi dan/atau menjaga peran dalam membangun stabilitas politik daerah. Selain itu, terdapat daerah dengan model representasi politik berbasis komunitas atau distrik adat. Maka, *specific election* dalam kerangka ini merupakan model pengisian jabatan kepala daerah yang dibangun melalui kompromi politik dengan mengakomodasi kekuatan-kekuatan lokal agar tidak berpotensi memunculkan konflik terbuka, serta menjaga legitimasi kekuasaan.

Berdasarkan uraian tiga variabel dasar di atas, maka secara garis besar mekanisme *specific election* merupakan model pengisian jabatan kepala daerah yang berusaha mengakomodasi dan melestarikan suatu nilai-nilai atau pandangan hidup lokal yang dipegang teguh dan sesuai dengan tatanan masyarakat dimana nilai tersebut berlaku. Sebagaimana telah dikemukakan oleh Eugen Ehrlich tentang *Living Law* atau hukum yang hidup, dimana sebuah aturan secara legitimasi bersumber dari apa yang hidup dan berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dimana hukum itu berlaku.<sup>181</sup> Maknanya, adanya norma-norma atau nilai-nilai yang dianggap hidup dan selaras dengan cita masyarakat serta telah menjadi suatu identitas khusus dapat diakomodasi sebagai dasar hukum untuk menentukan arah dan mekanisme pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah tersebut. Adapun hubungan faktor-faktor tersebut dapat digambarkan ke dalam *work flow* sebagai berikut:

---

<sup>181</sup> Eugen Ehrlich & K.A Ziegert. 2001. *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (1st ed.). Routledge, hlm 505.

**Gambar 2.4 Work Flow Specific Election**



4. Model Tanpa Pemilihan (*Non Election Model*)

a. Model Penetapan

Model penetapan secara konsep dan praktik merujuk pada mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang ditetapkan melalui forum kolektif yang memiliki legitimasi untuk menetapkan pengesahan tersebut.<sup>182</sup> Beberapa opsi yang memungkinkan adalah penetapan oleh Menteri, DPRD, dan/atau dewan pemangku kepentingan lokal tanpa adanya proses pemungutan suara umum. Model tersebut berguna untuk membangun konsensus dengan cepat guna menjaga stabilitas. Bisa juga ketika kearifan lokal menilai bahwa legitimasi terbaik bersumber dari persetujuan antar pemimpin komunitas atau adat.

Model penetapan jabatan kepala daerah dalam bingkai Negara Republik Indonesia dapat merujuk pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Berlakunya penetapan terhadap pengisian jabatan kepala daerah di Yogyakarta dikonstruksikan atas dasar sejarah dan institusi kerajaan yang melekat yaitu Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah di akui secara normatif di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>183</sup> UU Keistimewaan Yogyakarta secara eksplisit mengatur tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang berbeda dengan mekanisme pemilihan langsung pada umumnya, dimana praktik penetapan tersebut

<sup>182</sup> Anne Schneider & Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, hlm 48.

<sup>183</sup> Akhmad Khisni. 2014. "Tinjauan Yuridis Proses Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012," *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol. 1, No. 1, <http://dx.doi.org/10.26532/jph.v1i1.1480>.

menempatkan Sultan dan Adipati Pakualaman sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan manifestasi dari nilai keistimewaan tersebut.<sup>184</sup>

Asal-usul historis penetapan tersebut bersumber dari peran krusial Kesultanan dan Kadipaten terhadap proses politik sebelum dan sesudah kemerdekaan, yaitu pengakuan peran dalam proses penyatuan wilayah dan dukungan dengan pernyataan bergabung pada Negara Republik Indonesia, sehingga ketika Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan status keistimewaan, legitimasi tradisional tersebut tetap dipertahankan sebagai unsur konstitusional tata pemerintahan lokal.<sup>185</sup> Secara normatif, penetapan sebagaimana berlaku di wilayah Yogyakarta dipahami sebagai *lex specialis* atau aturan khusus yang mengakomodasi realitas historis dan kultural setempat.<sup>186</sup> Selain daripada Yogyakarta yang merupakan satu-satunya wilayah dimana Gubernur dan Wakil Gubernurnya disahkan melalui penetapan, secara historis-sosiologis terdapat dua daerah lain yang perlu dipertimbangkan kembali untuk diberikan status khusus terhadap pengisian jabatan kepala daerah yaitu Surakarta dan Cirebon.

Surakarta secara historis memiliki kesamaan dengan Kesultanan Yogyakarta dimana pada masa Mataram Islam kedua kerajaan tersebut bersatu dalam satu wilayah, hingga di masa kolonial Belanda, Mataram Islam dipecah menjadi Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta. Dahulu, Daerah Istimewa Surakarta merupakan gabungan antara Kasunanan Surakarta dengan Kadipaten Mangkunegaran dengan status keistimewaan yang kemudian dicabut akibat dinamika politik pasca kemerdekaan yaitu menguatnya gerakan anti-swapraja.<sup>187</sup> Melalui pendekatan historis-kultural, akar legitimasi lokal yaitu eksistensi keraton, warisan simbolik dan dukungan masyarakat tetap ada, sehingga secara argumentatif, Surakarta memiliki basis historis untuk menggunakan model penetapan yang serupa dengan Yogyakarta.

Keraton Cirebon merupakan contoh wilayah lain di Indonesia yang memiliki akar kekhususan tersendiri. Melalui institusi Keraton Kasepuhan, Kanoman, dan sejenisnya menunjukkan pola legitimasi sosial-kultural yang kuat. Keraton-keraton tersebut berfungsi sebagai pusat pelestarian budaya, rujukan identitas lokal, dan masih memainkan peran dalam jaringan elite lokal. Studi-studi lokal menunjukkan bahwa, meskipun peran politik formal keraton telah banyak bertransformasi menjadi fungsi kultural, eksistensi otoritas tradisional dan hubungan patronase

---

<sup>184</sup> Sugiaryo Sugiaryo, Pujiyono Pujiyono, dan Hartiwiningsih Hartiwiningsih. 2016. "Filling Position of Governor and Vice Governor of Yogyakarta Special Region in Indonesia," *Sociology and Anthropology* Vol. 4, No. 7 (Juli 2016): 663–68, <https://doi.org/10.13189/sa.2016.040716>.

<sup>185</sup> Ni'matul Huda. 2013. *DIY dalam Perdebatan Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media, hlm. 140.

<sup>186</sup> Martitah Martitah dan Slamet Sumarto. 2018. "The Election Position of Governor and Vice Governor of Yogyakarta Special Region in the Perspective of Pancasila Democracy in Indonesia," *Proceedings of the 1st International Conference on Indonesian Legal Studies (ICILS 2018)* 192 (2018), <https://doi.org/10.2991/icils-18.2018.43>.

<sup>187</sup> Dwi Lestari, Aulia Sinta Arianti, Yunita Nurul Arifah, Adhirajasa Shidqi Muhamad, dan Yohana Sandi Wijayanti. 2025. "Surakarta dan Yogyakarta: Jejak Historis dalam Dinamika Keistimewaan Daerah," *Lontar Merah* 8, no. 1 (2025): hlm. 904–919

dengan aktor politik setempat tetap relevan.<sup>188</sup> Oleh karena itu terdapat argumentasi secara normatif untuk mengkaji penetapan berbasis konsensus adat/komunitas di daerah seperti Cirebon, sepanjang mekanisme itu dimodifikasi agar memenuhi standar inklusivitas, akuntabilitas, dan pengawasan publik.<sup>189</sup> Dengan kata lain, kemiripan historis-kultural membuka opsi penetapan, tetapi pengakuan formal memerlukan pembingkaihan hukum yang jelas agar tidak menimbulkan bentuk eksklusif atau pelanggaran prinsip demokrasi.

#### b. Model Pengangkatan

Model pengangkatan merupakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang ditunjuk oleh otoritas dengan kedudukan lebih tinggi, seperti menteri atau gubernur sesuai dengan tingkat daerah yang menjadi kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Model pengangkatan secara pertimbangan mampu mencegah kekosongan kepemimpinan dan efektif dalam kondisi darurat, serta adanya rekonstruksi cepat fungsi pemerintahan, dikarenakan memungkinkan adanya penempatan figur teknokratik atau transisional yang fokus pada pemulihan tata kelola.

Daerah Khusus Jakarta merupakan salah satu daerah dimana model pengangkatan untuk jabatan Wali Kota berlaku karena status administratif kota-kota di Ibu kota, bukan sebagai daerah otonom penuh, melainkan sebagai kota administrasi yang merupakan perangkat dari Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Jakarta.<sup>190</sup> Oleh karena itu, wali kota dan wakil wali kota diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dan diutamakan dari latar belakang pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Secara hierarki, wali kota bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

Pertimbangan rasional mengenai teknis model pengangkatan di Daerah Khusus Jakarta berkaitan dengan kebutuhan koordinasi pemerintahan provinsi yang sangat kompleks meliputi fungsi tata kota, pelayanan antar kota, dan infrastruktur skala metropolitan, sehingga pemerintahan kota administrasi difungsikan lebih sebagai perangkat administratif daripada unit daerah otonom yang memiliki DPRD tersendiri.<sup>191</sup>

Daerah Khusus Jakarta merupakan salah satu daerah dimana model pengangkatan untuk jabatan Wali Kota dan Bupati berlaku karena status administratif kota-kota di Ibu kota, bukan sebagai daerah otonom penuh, melainkan sebagai kota administrasi yang merupakan perangkat dari Pemerintah Provinsi

---

<sup>188</sup> Toto Sucipto. 2010. "Eksistensi Keraton di Cirebon: Kajian Persepsi Masyarakat terhadap Keraton-Keraton di Cirebon," *Patanjala: Jurnal Penelitian Sejarah dan Budaya* Vol. 2, No. 3 (September 2010): 472–489. <http://dx.doi.org/10.30959/patanjala.v2i3.240>.

<sup>189</sup> D. Lestari dkk. 2021. "Peran Keraton Kasepuhan Cirebon sebagai Pusat Pemeliharaan dan Pembangunan Budaya," *Academy of Social Science and Global Citizenship Journal* Vol. 1, No. 2 (Desember 2021): 98–113.

<sup>190</sup> Klinik Hukumonline, "Alasan Walikota DKI Jakarta Tidak Dipilih Secara Langsung," *Hukumonline.com*, diakses 11 Agustus 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/alasan-walikota-dki-jakarta-tidak-dipilih-secara-langsung-lt5cd5441ad8b65/>.

<sup>191</sup> E. Regita dan Radian Syam, "Tinjauan Yuridis Pengangkatan Syamsuddin Lologau sebagai Walikota Jakarta Utara," *Jurnal Amicus Curiae* 5, no. 2 (2024), diakses 11 Agustus 2025, <https://e-journal.trisakti.ac.id/index.php/amicuscuriae/article/view/20246>.

Daerah Khusus Jakarta.<sup>192</sup> Oleh karena itu, wali kota dan bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dan diutamakan dari latar belakang pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Secara hierarki, wali kota dan bupati bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pertimbangan rasional mengenai teknis model pengangkatan di Daerah Khusus Jakarta berkaitan dengan kebutuhan koordinasi pemerintahan provinsi yang sangat kompleks meliputi fungsi tata kota, pelayanan antar kota, dan infrastruktur skala metropolitan, sehingga pemerintahan kota dan kabupaten administrasi difungsikan sebagai perangkat administratif daripada unit daerah otonom yang memiliki DPRD tersendiri.<sup>193</sup>

Perkembangannya, pasca dicabutnya status Daerah Khusus Ibukota Jakarta atau DKI Jakarta, menjadi Daerah Khusus Jakarta sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta selanjutnya disingkat (UU DKJ) yang mencabut Undang-undang (UU) Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, membawa konsekuensi normatif bahwa Jakarta secara status adalah daerah otonom dengan kekhususan tertentu.

UU DKJ dalam implementasinya telah dilakukan pengujian norma di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XXII/2024 yang menguji materi Pasal 1 angka (9), Pasal 6 ayat (1), Pasal 13 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (UU DKJ). Permohonan tersebut diajukan Ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrat Jakarta Pusat Taufiqurrahman memiliki tujuan untuk menjadi Wali Kota Jakarta Pusat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) akan tetapi terhalang disebabkan berlakunya pasal-pasal tersebut. Pasal 13 ayat (3) menyebutkan: “Walikota/Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur”.<sup>194</sup>

Persoalan di atas apabila merujuk kerangka Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, kepala daerah otonom pada prinsipnya dipilih secara demokratis. Jabatan Kepala daerah pada daerah otonom pada prinsipnya dipilih secara demokratis, yang dalam praktik ketatanegaraan pasca reformasi dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat, kecuali ditentukan lain secara konstitusional dan proporsional. Oleh karena itu, mempertahankan mekanisme pengangkatan wali kota/bupati oleh Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2024 berpotensi menimbulkan inkonsistensi konstitusional, karena menempatkan Jakarta sebagai daerah otonom tetapi mengelola kepemimpinan wilayahnya dengan pola administratif. Dengan demikian, desain pengisian jabatan

---

<sup>192</sup> Klinik Hukumonline, “Alasan Walikota DKI Jakarta Tidak Dipilih Secara Langsung,” *Hukumonline.com*, diakses 11 Agustus 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/alasan-walikota-dki-jakarta-tidak-dipilih-secara-langsung-lt5cd5441ad8b65/>.

<sup>193</sup> E. Regita dan Radian Syam, “Tinjauan Yuridis Pengangkatan Syamsuddin Lologau sebagai Walikota Jakarta Utara,” *Jurnal Amicus Curiae* 5, no. 2 (2024), diakses 11 Agustus 2025, <https://e-journal.trisakti.ac.id/index.php/amicuscuriae/article/view/20246>.

<sup>194</sup> Mahkamah Konstitusi RI. “Wali Kota Daerah Khusus Jakarta Diangkat Gubernur”. Diakses dari <https://www.mkri.id/berita/wali-kota-daerah-khusus-jakarta-diangkat-gubernur-21572>, 24 Desember 2025.

kepala daerah di Daerah Khusus Jakarta secara ideal dapat menerapkan model pemilihan langsung.

Selain walikota di DKI Jakarta, model pengangkatan juga berlaku untuk Kepala Otorita di Ibukota Negara (IKN). Menurut UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Otorita IKN dipimpin oleh seorang Kepala Otorita dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita, yang statusnya setara dengan menteri. Kepala Otorita IKN ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.<sup>195</sup> Masa jabatannya adalah lima tahun dan setelahnya dapat diangkat kembali. Pengangkatan ini sepenuhnya menjadi hak prerogatif presiden. Terdapat problematika dualisme antara Kepala Otorita IKN dengan kepala daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara, yang secara geografis dan administratif IKN berada di dua wilayah tersebut.<sup>196</sup> Maka problem dualisme ini harus diantisipasi dan dibuatkan kerangka hukum agar model pengangkatan kepala otorita IKN tidak memunculkan problem hukum dan legitimasi politik.

---

<sup>195</sup> Aris Rinaldi dkk. 2023. "Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden Ditinjau dari Konsep Kedaulatan Rakyat," *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* Vol. 11, No. 2 (2023): 310, <https://doi.org/10.29103/sjp.v11i2.11646>.

<sup>196</sup> Rizki Mulyaningsih. 2022. "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah," *Articles, Lex Renaissance* Vol. 7, No. 2 (2022), hlm 296–309, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>.

## BAB III

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah menguraikan, melakukan kajian dan analisis reformulasi pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dinamika pengaturan pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan semangat menegakkan demokrasi setelah era otoritarianisme Orde Baru. Terdapat perbedaan antara jalur pembentuk undang-undang (DPR dan pemerintah) dan jalur Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir UU, berbeda dalam hal dinamika model pilkada langsung atau tidak langsung. Pasca reformasi pembentuk UU mengalami dinamika: dari pilkada tidak langsung (1999), menjadi pemilihan langsung (2004), kembali pada pilkada tidak langsung (2014), menolak pilkada tidak langsung dari 2014 sampai sekarang. Dinamika tersebut menunjukkan aktor politik hanya memperdebatkan model pilkada langsung atau tidak langsung yang dipengaruhi oleh konfigurasi politik *electoral*: siapa pemenang pemilu, bagaimana peta koalisi dan oposisi pasca pemilu. Sementara di jalur penafsir konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi sebagai *the final interpreter of the constitution*, sejak berdiri tidak pernah ada putusan yang menyatakan pilkada langsung itu konstitusional, maka hal itu bermakna MK selalu konsisten untuk mendukung model pilkada langsung.
2. Reformulasi atau pengaturan ulang pengisian jabatan kepala daerah menemukan urgensinya pasca reformasi dengan memaknai bahwa demokrasi itu mengakomodasi keberagaman daerah dan melihat budaya hukum, tidak dengan menerapkan model pemilihan secara seragam. Keragaman daerah diterjemahkan menjadi beberapa variabel yang menjadi argumentasi untuk menerapkan model yang variatif: historis dan asal-usul daerah, sumber daya manusia, kemampuan anggaran daerah, potensi konflik, kerawanan dan keamanan. Variabel tersebut bersifat dinamis, sehingga model pengisian jabatan kepala daerah juga harus mengikuti dinamika dan perkembangan daerah.
3. Desain pengisian jabatan kepala daerah pasca reformasi secara *ius constituendum* adalah mempertahankan dan mengembangkan model asimetris, meliputi *election* dan *non-election*. Model *election* dapat diimplementasikan dengan tiga model: *direct election*, *indirect election* dan *specific election*. Jika suatu daerah provinsi ataupun kabupaten/kota memenuhi syarat empat variabel (SDM, kemampuan anggaran, geografis, potensi konflik, kerawanan dan keamanan) kategori maju, maka bisa menerapkan model *direct election* yang dipilih langsung oleh rakyat. Jika sebaliknya, maka sebuah daerah direkomendasikan untuk menerapkan

model pemilihan kepala daerah oleh DPRD atau model *indirect election*. Variabel tersebut bisa bergeser dan dinamis, sehingga suatu daerah yang kategori tertinggal dengan model pemilihan tidak langsung, suatu saat bisa berkembang menjadi daerah maju dan berganti pola menjadi pemilihan langsung. Model *specific election* sebenarnya merupakan bagian dari *direct election* tetapi terdapat variabel historis, sosio-kultural dan dinamika politik local yang menjadikan pertimbangan pemilihan langsung dengan desain berbeda. Sementara model *non-election* dapat diterjemahkan dengan dua model: penetapan dan pengangkatan. Artinya model pemilihan langsung bukanlah model yang paling demokratis, sebaliknya model non-election dan pemilihan tidak langsung bukan berarti tidak demokratis.

## B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang telah dirumuskan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) sebaiknya mempertahankan dan mengembangkan model pengisian jabatan kepala daerah secara asimetris, dengan mempertimbangkan keragaman daerah, baik dari sisi historis, SDM, kemampuan anggaran daerah maupun potensi konflik dan kerawanan.
2. Mahkamah Konstitusi yang memiliki fungsi penafsir akhir (*the final interpreter of the constitution*) seharusnya memaknai dan menafsirkan pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis dengan melihat keragaman daerah dan berbagai faktor historis yang melatarbelakangi suatu daerah, sehingga tidak terjebak pada perspektif hitam-putih: pilkada langsung atau tidak langsung, secara seragam dan serentak.
3. Bagi pengambil kebijakan dan para peneliti atau akademisi perlu mengkaji lebih detail dan komprehensif terkait klasterisasi daerah, mengapa daerah ini masuk kategori maju dengan rekomendasi model *direct election*, sebaliknya mengapa daerah lain masuk kategori tertinggal dengan rekomendasi model *indirect election*.
4. Penelitian ini membatasi studi hanya pada desain pengisian pengaturan pengisian jabatan kepala daerah, sehingga memiliki keterbatasan terkait dengan beberapa hal. Maka diperlukan kajian lebih lanjut untuk pengembangan model *specific election* dan *non-election* dengan mempertimbangkan kekhususan sebuah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Achen, Christopher H. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, 2006, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.
- Aman, Adhy, Tracy Campbell, dan et.all. *Electoral Justice: The International IDEA Book*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.
- Ananta, Aris; Evi Nurvidya Arifin; dan Leo Suryadinata. *Indonesian Electoral Behaviour: A Statistical Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.
- Aspinall, Edward, dan Mada Sukmajati. *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov, 2015.
- Aspinall, Edward, dan Ward Berenschot. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 2019.
- Asrinaldi. *Demokrasi Lokal di Indonesia: Otonomi, Nagari, dan Sosial Budaya di Sumatera Barat*. Padang: Erka Publishing, 2021.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2008.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Sinar Grafika, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Konstitusi Press, 2005.
- Jimly Asshiddiqie. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Batoche Books Kitchener, 2001.
- Burnheim, John. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Cambridge: Polity Press, 2006.

- Caplan, Bryan. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Cunningham, Frank. *Theories of Democracy A critical introduction*. London: Routledge, 2002.
- Dahl, Robert A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- . *Democracy and Its Critics*. New Heaven: Yale University Press, 2008.
- . *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- . *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dayanto. *Pemilu dan Pilkada Demokratis: Prinsip-Prinsip, Sistem, dan Penegakan Hukum Kepemiluan Demokratis*. Yogyakarta: DeepPublish, 2023.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry, dan Marc F. Plattner. *Democracy in Decline*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Nusa Media, 2013.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation, 1987.
- Fukuyama, Francis. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Gun Gun Heryanto dkk. *Literasi Politik: Dinamika Konsolidasi Demokrasi Indonesia Pascareformasi*. IRCiSoD, 2019.
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Haboddin, Muhtar. *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*. Malang: UB Press, 2016.
- Hasnawati. *Kepemimpinan dan Kebijakan Tokoh Perempuan Minangkabau dalam Pengembangan Pendidikan Islam*. Padang: Rumahkayu Pustaka: 2023.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi daerah: filosofi, sejarah perkembangan, dan problematika*. Cet. 1. Pustaka Pelajar, 2005.

- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Imaniyati, Neni Sri, dan Panji Adam. *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia*. Sinar Grafika, 2018.
- Kartawidjaja, Pipit R., dan M. Faishal Aminuddin. *Demokrasi Elektoral (Bagian I): Perbandingan Sistem dan Metode dalam Kepartaian dan Pemilu*. Surabaya: Sindikasi Press, 2014.
- Kusmayadi, Edi. *Realitas dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Deepublish, 2015.
- Lay, Cornelis dkk., *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2008.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers, 2017.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*. Unsika, 1993.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Prenada Media Grup, 2014.
- Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. Oxford University Press, 1960.
- MD, Moh Mahdud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. PT Rineka Cipta, 2003.
- Prasetyo, Dicky Eko, dan dkk. *Filsafat Hukum Pancasila (Kajian Filsafat, Hukum, dan Politik)*. Kreasi Cendekia Pustaka, 2020.
- Robinson, Richard, dan Vedi R. Hafidz. *Reorganising Power in Indonesia The Politics of oligarchy in an age of market*. Cetakan ke. Hongkong, 2004.
- Raharjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Genta Publishing, 2009.
- Ruki, Taufikurrahman. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; Edisi Pertama, Juli 2008.
- Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers, 1987.

- Schmitter, Philippe C., dan Terry Lynn Karl. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.
- Schneider, Anne, dan Helen Ingram. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- Silalahi, Wilma. *Demokrasi, Pilkada dan Penyelesaian Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Sirajuddin, dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Setara Press, 2016.
- Sommaliagustina, Desi, Sri Rahayu Pudjjastuli, dan et. all. *Bunga Rampai Budaya Demokrasi dalam Perspektif Kearifan Lokal*. Bandung: Widina Media Utama, 2024.
- Suseno, Franz Magnis. *Demokrasi, Agama, Pancasila*. Jakarta: Gramedia, 2010.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Nusa Media, 2017.
- Suryadinata, Leo. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2002.
- Wacks, Raymond. *Understanding Jurisprudence: An Introduction to Legal Theory*. 3rd ed. New York : Oxford University Press, 2012.
- Walsh, Anthony, dan Craig Hemmens. *Law, Justice, and Society A Sosiolegal Introduction*. Oxford University Press, 2016.
- Winters, Jeffrey. *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Kusmayadi, Edi, *Realitas dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Deepublish, 2015.

## JURNAL

- Ab. Halim, Mustafa ‘Afifi, dan Shabrina Zata Amni. “Legal System in the Perspectives of H.L.A Hart and Lawrence M. Friedman.” *Peradaban Journal of Law and Society* 2, no. 1 (2023): 51–61. <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.83>.
- Agomor, Kingsley S, Samuel Adams, dan Joe Taabazuing. “Rethinking Ghana’s Decentralization: Citizens’ Views on the Question of Electing or Appointing a District Political Head.” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 54, no. 1 (2019): 104–17. <https://doi.org/10.1177/0021909618790642>.
- Agustine, Oly Viana. “Implementasi Noken sebagai Hukum Tidak Tertulis dalam Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 1 (Mei 2019). <https://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.302>.

- Ahsan, Fikri, Wahyu Andrianto, Djarot Dimas Achmad Andaru, dan Mohamad Mohamad Hanapi. "The Postponed Regional Head Elections in Emergency Situations: a Constitutional Democracy Perspective in Indonesia." *Yustisia Jurnal Hukum* Vol. 12, No. 2 (2023): 202. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i2.64638>.
- Akbar, Idil. "Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia." *CosmoGov* 2, no. 1 (2017): 95. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i1.11852>.
- Alvat, Pradikta Andi. "Politics Of Law Human Rights Protection In Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 2, No. 4 (2020): 513. <https://doi.org/10.30659/jdh.v2i4.8354>.
- Aminah, Sitti. "The Evaluation of Regional Head Election: Developing Synergy of Regional Autonomy and Regional Head Election." *Jurnal Bina Praja* 12, no. 2 (2020): 137–51. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.137-151>.
- Andyanto, Hidayat. "Analisis Hukum Terkait Pilkada Langsung di Indonesia." *Jurnal Jendela Hukum* 2, no. 2 (2018): 70–79. <https://doi.org/10.24929/fh.v2i2.454>.
- Ansari, Muhammad Insa. "Partai Politik Lokal Dalam Tata Hukum di Indonesia." *Tanjungpura Law Journal* 1, no. 2 (Juli 2017): 219. <https://doi.org/10.26418/tlj.v1i2.24251>.
- Anindyajati, Titis, Winda Wijayanti, dan Intan Permata Putri. "Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Spesialis Derogat Legi Generalis terhadap Keistimewaan Aceh." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2022): 654. <https://doi.org/10.31078/jk1838>.
- Apri Aji Setyawan dan Zainal Arifin Hoesein. "The Impact of the Common Law Legal System on Legal Development in Indonesia." *Articles. International Journal of Sociology and Law* Vol. 2, No. 1 (2024): 01–11. <https://doi.org/10.62951/ijsl.v2i1.205>.
- Arifudin, Arifudin, Susi Dian Rahayu, dan Rohmad Adi Yulianto. "Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia (Era Orde Baru, Pasca Orde Baru, Dan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilihan Kepala Daerah)." Vol. 9, No. 2 (2023): 146–58. <https://doi.org/10.34005/veritas.v9i2.3524>.
- Arta, Ketut Sedana. "Politik Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1966." *Sosiologi: Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Sosial dan Budaya*, Vol. 18, No. 1 (2022).
- Astara, I Wayan Wesna. "Diskursus Politik Hukum dalam Mempertahankan Eksistensi Desa Adat di Bali: Perspektif Hukum dan Budaya." *Kertha Wicaksana* 18, no. 1 (Februari 2024): 69–81. <https://doi.org/10.22225/kw.18.1.2024.69-81>.
- Biermann, Rafael. "Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda." *Territory, Politics, Governance*. Vol. 13, No. 1 (2024): 9–27. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2318467>.

- Buehler, Michael, Ronnie Nataatmadja, dan Iqra Anugrah. "Limitations to Subnational Authoritarianism: Indonesian Local Government Head Elections in Comparative Perspective." *Regional & Federal Studies*, Vol. 31, No. 3 (2021): 381–404. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1918388>.
- Burhanuddin, Burhanuddin. "Peranan Teuku Umar dalam Memperjuangkan Kemerdekaan Indonesia Tahun 1873-1899." *Journal on Teacher Education* 5, no. 3 (Maret 2024): 236–43. <https://doi.org/10.31004/jote.v5i3.23559>.
- Chaniago, Pangwi Syarwi. "Mempertahankan Pilkada Langsung." *Jurnal Polinter: Kajian Politik dan Hubungan Internasional*. Vol 2, No. 1 (2016): 33–45. <https://doi.org/10.52447/polinter.v2i1.501>.
- Choi, Nankyung. "Elections, Parties and Elites in Indonesia's Local Politics." *South East Asia Research* 15, no. 3 (2007): 325–54. <https://doi.org/10.5367/000000007782717731>.
- Darajati, Muhammad Rafi, dan Muhammad Syafei. "Politik Hukum Pembentukan Dua Kovenan HAM Internasional Tentang Hak Sipil Politik dan Hak Ekonomi Sosial Budaya." *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 4, No. 2 (2020): 106–22. <https://doi.org/10.24815/sklj.v4i2.16999>.
- Daudy, Muhammad Heikal. "Rekonsiliasi di Aceh: Peluang dan Tantangannya." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 14, no. 1 (2019): 111–19. <https://doi.org/10.33059/jhsk.v14i1.1100>.
- Diamond, Larry. "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 21–35.
- Diniyanto, Ayon, dan Wahyudi Sutrisno. "Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi." *Jurnal Adhyasta Pemilu* 5, no. 1 (2022): 44–58. <https://doi.org/10.55108/jap.v5i1.79>.
- Fajria, Rahmah, dan Azmi Fitriasia. "Tinjauan Literatur Falsafah Adat Minangkabau: Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah." *Articles. Journal of Education Research* 5, no. 2 (Mei 2024): 1811–16. <https://doi.org/10.37985/jer.v5i2.994>.
- Fales, Suimi. "Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Ditinjau Dari Hukum Positif." *AL IMARAH: Jurnal Pemeerintahan dan Politik Islam*, Vol. 3, No. 2 (2018). <https://doi.org/10.29300/imr.v3i2.2152>.
- Farchan, Yusa', Partono, dan Hadar N Gumay. "Problematika Pilkada Langsung: Studi Kasus Pelaksanaan Pilkada Langsung di Provinsi Sumatera Utara 2005-2007." *Jurnal Renaissance*, Vol. 1, No. 1 (Mei 2016). <http://dx.doi.org/10.53878/jr.v1i01.12>.

- Ferlenga, Francesco. "Better to Be Direct? Evidence from the Abolition of Direct Elections in Italian Local Governments." *Economics & Politics* Vol. 35, No. 3 (2023): 822–91. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12245>.
- Ferrero, Mario. "The Rise and Demise of Theocracy: Theory and Some Evidence." *Public Choice* 156, no. 3 (2013): 723–50. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9924-1>.
- Firdaus, Sunny Ummul, Andina Elok Putri Maharani, Waluyo, dan Erna Yuliandri. "Kajian Akademik Penguatan Sistem Demokrasi Indonesia." Dalam *Etika Jurnalisme Pada Koran Kuning: Sebuah Studi Mengenai Koran Lampu Hijau*. Preprint, 2023.
- Friedman, Lawrence M. "Legal Culture and Social Development." *Law & Society Review*, Vol. 4, No. 1 (1969): 29–44. <https://doi.org/10.2307/3052760>.
- Friedman, Lawrence M. "Total Justice: Law, Culture, and Society." *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. Vol. 40, no. 3 (1986): 24. <https://doi.org/10.2307/3823630>.
- Grad, Franc, dan Igor Kaučič. "The Constitutional Basis of Local Democracy." *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* Vol. 13, no. 3 (2015).
- Grehenson, Gusti. "Mahfud MD: Dinamika Demokrasi dan Hukum akan Selalu Ada." [ugm.ac.id](https://ugm.ac.id), 2024. <https://ugm.ac.id/id/berita/mahfud-md-dinamika-demokrasi-dan-hukum-akan-selalu-ada/>.
- Grzywacz, Anna. "Democracy in Indonesian Strategic Narratives. A New Framework of Coherence Analysis." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39, no. 2 (2020): 250–69. <https://doi.org/10.1177/1868103420903594>.
- Hajnal, Zoltan L., dan Paul G. Lewis. "Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections." *Urban Affairs Review* 38, no. 5 (2003): 645–68. <https://doi.org/10.1177/1078087403038005002>.
- Hakim, Ahmad Burhan, dan Muhyidin. "Demokrasi dan Politik Biaya Tinggi (High Cost Politics)." *Articles. JOSH: Journal of Sharia* Vol. 1, no. 01 (2022): 12–22. <https://doi.org/10.55352/josh.v1i1.149>.
- Harun, Refly. "Pilkada Langsung di Aceh Di Antara Sengketa Tiga Aturan." *Lex Jurnalica* 3, no. 1 (2005). <https://doi.org/10.47007/lj.v2i2.229>.
- Hidayat, Arief. "Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum: Sebuah Pandangan Indonesia Terkini." *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*. Vol. 2, No. 1 (2016). <https://doi.org/10.15294/snhunnes.v2i1.488>.

- Hikmat, Mahi M. "Pemetaan Masalah dan Solusi Konflik Lokal dalam Pilkada Langsung di Indonesia." *MIMBAR, Jurnal Sosial dan Pembangunan*. Vol. 30, no. 1 (2014): 18. <https://doi.org/10.29313/mimbar.v30i1.437>.
- Hilmatiar, Moch. H. Kharismulloh. "Pembentukan Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Tahun 1948-1949 dalam Perspektif Fiqh Siyasa dan Hukum Tata Negara." *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum* 3, no. 1 (Juni 2015). <https://doi.org/10.14421/al-mazaahib.v3i1.1387>.
- Hindari, Fitri. "Keberadaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dalam Rangka Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat di Aceh." *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* 22, no. 3 (2022): 2024. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v22i3.2264>.
- Hoesein, Zainal Arifin. "Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi." *Jurnal Konstitusi*. Vol. 7, no. 6 (2016): 001. <https://doi.org/10.31078/jk761>.
- Huda, Ni'matul. "Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Politik Hukum Pemerintahan Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 3 (2012): 337–62. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss3.art1>.
- Insaniyah, Sayyidatul, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah. "Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat." *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 28, no. 2 (2019): 163–64.
- Jamaludin, Teten. "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, no. 1 (2019): 29. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>.
- Karim, Abdul Gaffar. "Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia: Catatan bagi Agenda Riset." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 10, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.14710/politika.10.2.2019.200-210>.
- Khisni, Akhmad. "Tinjauan Yuridis Proses Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 1, no. 1 (2014). <http://dx.doi.org/10.26532/jph.v1i1.1480>.
- Khoirunnisa, dan Didi Jubaidi. "Political Configuration of Law in Law Enforcement in Indonesia." *Ilomata International Journal of Social Science* 4, no. 4 (2023): 560–76. <https://doi.org/10.52728/ijss.v4i4.880>.
- Kumorotomo, Wahyudi. "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan kebijakan Publik Setelah Pilkada Berlangsung." *Konferensi Administrasi Negara*. Vol. 9, no. 32 (2009): 1–18.
- Laksono, Fajar, Helmi Kasim, Nallom Kurniawan, Nuzul Qur'aini Mardiya, Ajie Ramdan, dan Siswantana Putri Rachmatika. "Status Keistimewaan Daerah

- Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).” *Jurnal Konstitusi*. Vol.8, no. 6 (2016): 1059. <https://doi.org/10.31078/jk868>.
- Lati Praja Delmana. “Evaluasi dan Perbaikan Desain Distribusi Logistik Pemilu melalui Penerapan Manajemen Logistik 4.0.” *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*. Vol. 3, no. 1 (2021): 26–50. <https://doi.org/10.46874/tkp.v3i1.309>.
- Lay, Cornelis. “Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi.” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*. Vol. 11, no. 1 (2007). <https://doi.org/10.22146/jsp.11003>.
- Leonard Hijino, Ken Victor. “What Drives Japanese Regional Elections? Multilevel Factors and Partisan Independents.” *Regional & Federal Studies* 31, no. 3 (2021): 419–32. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840367>.
- Manar, Dzunuwanus Ghulam. “Pilkada Langsung dan Rekonstruksi Demokrasi di Indonesia.” *Jiip: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2018): 12–17. <https://doi.org/10.14710/jiip.v2i2.2118>.
- Mietzner, Marcus. “Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia’s local elections.” Dalam *The State and Illegality in Indonesia*, disunting oleh Edward Aspinall dan Gerry van Klinken. Brill, 2010. <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w8h1mz.11>.
- Mietzner, Marcus. “Indonesia’s Direct Elections: Empowering the Electorate or Entrenching the New Order Oligarchy?” *Soeharto’s New Order and Its Legacy: Essays in honour of Harold Crouch*, no. Aspinall 2005 (2010): 173–90. <https://doi.org/10.22459/snol.08.2010.11>.
- Minaeva, Eleonora, Aleksandra Rumiantseva, dan Margarita Zavadskaya. “From Local Elections to Appointments: How Has Municipal Reform Changed Vote Delivery in Russian Municipalities?” *Electoral Studies* Vol. 85 (Oktober 2023): 102657. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102657>.
- Modami, Nickel, Muhammad Ulum Azza Zulfaqaar, dan Nicholas Samuel Tedja. “Studi Riwayat Demokrasi Pasca Reformasi.” *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humanioral* 1, no. 2 (2023).
- Morriss, Peter. “Electoral politics in South Korea.” *Electoral Studies* 15, no. 4 (1996): 550–62. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)80473-2](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)80473-2).
- Müller, Jochen. “German Regional Elections: Patterns of Second-Order Voting.” *Regional & Federal Studies* Vol. 28, no. 3 (2018): 301–24. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1417853>.

- Mulyadi, Dedi, dan Tanti Kirana Utami. "The Dispute Settlement Model of Regional Head Election Perspective Theory of Legal System in Indonesia." *International Journal of Nusantara Islam*, Vol 5, no. 1 (2017): 97–106. <https://doi.org/10.15575/ijni.v5i1.1054>.
- Muliani, Ni Ketut Eka. "Pengaruh Kebijakan Majelis Desa Adat terhadap Ketenteraman dan Kesejahteraan Masyarakat Bali." *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 8, no. 01 (Januari 2025): 1–7. <https://doi.org/10.47532/jic.v8i01.1254>.
- Mulyaningsih, Rizki. "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah." *Articles. Lex Renaissance* 7, no. 2 (November 2022): 296–309. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>.
- Mutaqin, Azmi. "Otonomi Khusus Papua: Sebuah Upaya Merespon Konflik dan Aspirasi Kemerdekaan Papua." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 4, no. 1 (2018). <https://doi.org/10.14710/politika.4.1.2013.5-18>.
- Muthhar, Mohammad Asy'ari. "Membaca Demokrasi Deliberatif Jurgen Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia." *Ushuluna: Jurnal Ilmu Ushuluddin*. Vol. 2, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.15408/ushuluna.v2i2.15180>.
- Mutiarin, Dyah, Nur Hayati, dan Delina Asriyani. Analisis Dampak Positif dan Negatif dalam Pemilukada Langsung Bagi Kualitas Pelayanan Publik di Daerah. 2014, 1–8.
- Nargis, Nila, dan M Iwan Satriawan. "Legal Problems on Regional Head Election during COVID-19 Pandemic in Indonesia." *Constitutionale* 2, no. 1 (2021): 69–78. <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v2i1.2200>.
- News, detik. "Fiki Dicabut Sebagai Calon Wakil Walikota Independen." *detikNews*, 2008. <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-928929/fiki-dicabut-sebagai-calon-wakil-walikota-independen>.
- Nisvi, Dwi Sakiya. "Kepemimpinan Perempuan Yogyakarta Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 dan Kepemimpinan Dalam Islam." *SOSIO YUSTISIA: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 1, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.15642/sosyus.v1i2.95>.
- Noviati, Cora Elly. "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2013).
- Nugroho, Wahyu. "Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 480. <https://doi.org/10.31078/jk1331>.
- Nurhayati, Siti. "Dinamika Perkembangan Demokrasi serta Problematikanya Pasca Reformasi." *As-Shahifah : Journal of Constitutional Law and Governance* 3, no. 1 (2023): 14–30. <https://doi.org/10.19105/asshahifah.v3i1.8282>.

- Nurlaila, Nurlaila, dan Zulihafnani Zulihafnani. "Pengaruh Fatwa Ulama Dayah dalam Masyarakat Aceh." *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 21, no. 2 (2019): 93. <https://doi.org/10.22373/substantia.v21i2.3742>.
- Orekhovsky, P. "Right to contestation, patron-client networks, and corruption." *Voprosy Ekonomiki* 11, no. 11 (2012): 101–17. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-11-101-117>.
- Ostrow, Ashira Pelman. "One Person, One Weighted Vote." *Florida Law Review* 68, no. 6 (2016). <https://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol68/iss6/7>.
- Pahlevi, Indra. "Proses Politik Pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota." Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi 7, no. 1 (2015). [berkas.dpr.go.id](http://berkas.dpr.go.id).
- Prayitno, Ujianto Singgih. "Ajeg Bali dan Modal Sosial: Studi Sosiologi terhadap Perubahan Sosial Masyarakat Bali." *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial* 7, no. 2 (Mei 2019). <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v7i2.1284>.
- "Peran Lembaga Adat dalam Pilkada Bali: Perspektif Teori Institusionalisme Historis dan Otonomi Daerah." *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial* 9, no. 11 (2025): 121–30. <https://doi.org/10.9963/7z2avm74>.
- Perdana, Ronaldo Adhi, dan A Salman Maggalatung. "Eksistensi Calon Perseorangan Dalam Pemilu Di Indonesia." *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal*, Vol. 3, no. 1 (2019): 1–34. <https://doi.org/10.15408/siclj.v3i1.13004>.
- Prasisko, Yongky Gigih. "Gerakan Sosial Baru Indonesia: Reformasi 1998 dan Proses Demokratisasi Indonesia." *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Vol. 3, no. 2 (2016): 9. <https://doi.org/10.22146/jps.v3i2.23532>.
- Purwadi, Wira. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan." *Jurnal Legalitas*, Vol. 12, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.33756/jelta.v12i2.4470>.
- Puspitasari, Sri Hastuti. "Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, no. 3 (2011).
- Radjab, Syamsuddin. "Negara Hukum Demokratis: Konstitusionalisme," *Rule of Law dan HAM*. Vol. 8 (2013): 93–101.
- Rahayu, Derita Prapti, Faisal Faisal, Rafiqqa Sari, dan Ndaru Satrio. "Law Enforcement in the Context of Legal Culture in Society." *LAW REFORM* Vol. 16, no. 2 (2020): 276–89. <https://doi.org/10.14710/lr.v16i2.33780>.
- Rahmah, Uul Fathur. "The Effect of Political Configuration on Legal Products: A Critical Study of Responsive Legal Concepts and Orthodox Conservative Law."

- Rechtenstudent* Vol. 4, no. 2 (2023): 134–43.  
<https://doi.org/10.35719/rch.v4i2.266>.
- Rahman, Dahlan A. “Memahami Desentralisasi dan Otonomi Khusus di Aceh.” *Jurnal Politik Dan Pemerintahan*, Vol. 8, no. 1 (2023).
- Rahmany, Aida, dan Siti Fatimah. “Demokratisasi Aceh: Dinamika Pemilukada Pasca Mou Helsinki dan Prospek Pemilu Serentak 2024.” *Jurnal Tana Mana* Vol. 4, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i2.381>.
- Rahmatullah, Indra. “Meneguhkan Kembali Indonesia Sebagai Negara Hukum Pancasila.” *ADALAH* Vol. 4, no. 2 (2020).  
<https://doi.org/10.15408/adalah.v4i2.16108>.
- Ridho, Mohamad Faisal. “Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia.” *ADALAH Buletin Hukum & Keadilan*, Vol. 1, no. 8 (2017).
- Rinaldi, Aris, Mukhlis Mukhlis, dan Muhammad Nasir. “Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden Ditinjau dari Konsep Kedaulatan Rakyat.” *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 11, no. 2 (Oktober 2023): 310. <https://doi.org/10.29103/sjp.v11i2.11646>.
- Rizal, Akhmad. “Pemilukada Serentak 2024: Dinamika, Urgensi dan Tantangan.” *Proceedings of the 1st Conference on Social, Politics, and Culture (IACS-CSPC) 2022* 1 (2022): 136–40.
- Rizky, Kurnia, Dede Lutpi, dan Ujang Sutan Malik. “Urgensi Amandemen ke-5 UUD 1945 terhadap ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Rechten : Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Vol. 3, no. 3 (2022): 28–32.  
<https://doi.org/10.52005/rechten.v3i3.76>.
- Rohman, Syaiful, Marthen Napang, dan Puspitasari Puspitasari. “Degradation of democracy with the existence of a single candidate for regional head elections in Indonesia.” *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Vol. 35, no. 2 (2022): 160–69.  
<https://doi.org/10.20473/mkp.V35I22022.160-169>.
- Rumbekwan, Sohilait, Margaretha, Christian. “Identifikasi Problem Pilkada Serentak dan Kanalisasinya.” *Jurnal Keadilan Pemilu*. Vol. 1, no. 3 (2020): 19–28.  
<https://doi.org/10.55108/jkp.v1i3.159>.
- Ronsumbre, Nelwan. “Sistem Noken Papua: Manifestasi Demokrasi Berbasis Kearifan Lokal.” *Articles. Sospol* 5, no. 2 (Desember 2019): 261–76.  
<https://doi.org/10.22219/sospol.v5i2.7388>.
- Safiudin, Safiudin. “Politik Hukum Pengangkatan Orang Asli Papua dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah di Papua.” *Articles. Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 4, no. 1 (November 2022): 129–48. <https://doi.org/10.23920/jphp.v4i1.916>.

- Salwa, Najwa Aulia. "Sejarah dan Perkembangan Konflik Gerakan Separatisme Aceh." *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* Vol. 3, no. 2 (2024).
- Sanur, Debora. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh]." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, Vol. 11, no. 1 (2020): 65–83. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1580>.
- Sarbaini, Sarbaini. "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia." *Legalitas: Jurnal Hukum* Vol. 12, no. 1 (2020): 107. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Sarbaini, Sarbaini. "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia." *Legalitas: Jurnal Hukum* Vol. 12, no. 1 (2020): 107. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Sari, Defi Permata "Unsur Negara, Adat, dan Agama Melalui Prinsip "Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah" di Minangkabau." *Articles. Dialog* 47, no. 1 (30 2024): 77–92. <https://doi.org/10.47655/dialog.v47i1.922>.
- Schmitter, Philippe C., dan Terry Lynn Karl. "What Democracy Is .... And Is Not." *Journal of Democracy*, 1991.
- Setiawan, Andika Pratama, Joey Dava Akbar Hanafiah Alby, dan Saila Rizqi Amalia Azhar. "Mitigasi Ekosistem Politik Destruktif: Upaya Generasi Muda dalam Mengatasi Polarisasi Politik Berbasis Media Digital." *Articles. Indonesian Journal of Political Studies*. Vol. 4, no. 2 (2024): 117–32. <https://doi.org/10.15642/ijps.2024.4.2.117-132>.
- Siagian, Abdhy Walid, Habib Ferian Fajar, dan Rozin Falih Alify. "Quo Vadis Eksistensi Kedudukan Pemerintahan Nagari: Analisis Penyelenggaraan Pemerintahan Terendah Provinsi Sumatera Barat." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 12, no. 1 (Juni 2023). <https://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v12i1.1093>.
- Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum*, Vol. 7, no. 1 (2018): 17–25. <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1.10>.
- Sitabuana, Tundjung Heming. "Calon Perseorangan dalam Pilkada (Analisis Yuridis terhadap Putusan MK RI Nomor 5/PUU-V/2007)." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Vol. 42, no. 2 (2013). <https://doi.org/10.14710/mmh.42.2.2013.204-210>.

- Sjafrina, Almas Ghaliya Putri. “Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik.” *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*. Vol. 05, no. 1 (2019). <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.389>.
- Sugitanata, Arif, dan Abdul Majid. “Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi.” *Qaumiyah: Jurnal Hukum Tata Negara* Vol. 2, no. 1 (2021).
- Suarmini, Ni Wayan. “Peranan ‘Desa Pakraman’ dalam Memperkuat Ketahanan Sosial Budaya melalui Konsep Ajaran ‘Tri Hita Karana.’” *Jurnal Sosial Humaniora* 4, no. 1 (Juni 2011). <https://doi.org/10.12962/j24433527.v4i1.635>.
- Susilawan, Muhammad Andi, Ikhsan Ikhsan, dan Dodi Haryono. “Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.” *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 8, no. 2 (2015). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no2.299>.
- Suyatno, Suyatno. “Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia.” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* Vol. 1, no. 2 (2016): 212. <https://doi.org/10.15294/jpi.v1i2.6586>.
- Syafiola, M Fedro, dan Muhammad Ziqri. “Realignment Politik Pasca Pilkada di Sumatera Barat.” *Jurnal Niara* Vol. 18, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.31849/niara.v18i1.25460>.
- Syarifudin, Aip. “Pilkada Dan Fenomena Politik Uang: Analisa Penyebab dan Tantangan Penanganannya.” *Jurnal Keadilan Pemilu*. Vol. 1, no. 2 (2022): 25–34. <https://doi.org/10.55108/jkp.v1i2.169>.
- Teguh Setyabudi, Sampara Lukman, Aries Djaenuri, dan Khasan Effendy. “Determining the Ideal Election Model at the Provincial Level: Case Study of the Southeast Sulawesi Regional Head Election in 2018.” *International Journal of Science and Society*. Vol. 2, no. 2 (2020): 225–35. <https://doi.org/10.54783/ijsoc.v2i2.114>.
- Thoriq, Ahmad Reihan, dan Hafizh Aulia Rahman. “Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara.” *Jurnal Esensi Hukum* 5, no. 2 (2023).
- Ulum, Muhammad Bahrul. “Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Setelah Reformasi: Kesenambungan dan Perubahan.” *Undang: Jurnal Hukum* Vol. 4, no. 2 (2021): 309–43. <https://doi.org/10.22437/ujh.4.2.309-343>.
- Universitas Lampung, dan Himawan Indrajat. “Demokrasi Terpimpin Sebuah Konsepsi Pemikiran Soekarno Tentang Demokrasi.” *SOSIOLOGI: Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Sosial dan Budaya*. Vol.18, no. 1 (2016): 53–62. <https://doi.org/10.23960/sosiologi.v18i1.72>.

- Usman. "Analisis Eksistensi Partai Politik Lokal di Aceh Pasca Perdamaian." *Serambi Academica Jurnal Pendidikan, Sains dan Humaniora*. Vol. 9, no. 4 (2021). <https://doi.org/10.32672/jsa.v9i4.3069>.
- Wakhid, Ali Abdul, Abd Qohar, dan Liky Faizal. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal TAPIS* Vol. 13, No. 2 (2017). <https://dx.doi.org/10.24042/tps.v13i2.2032>.
- Wantchekon, Leonard. "On the Nature of First Democratic Elections." *The Journal of Conflict Resolution* 43, no. 2 (1999): 245–58.
- Wardhani, Lita Tyesta Addy Listiya, Farid Ibrahim, dan Adissya Mega Christia. "Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*. Vol. 2, no. 3 (2020): 305–18. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.305-318>.
- Warjiyati, Sri. "Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah." *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*. Vol. 4, no. 01 (2014): 112–35. <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.112-135>.
- Webber, Douglas. "A consolidated patrimonial democracy? Democratization in post-Suharto Indonesia." *Democratization* 13, no. 3 (2006): 396–420. <https://doi.org/10.1080/13510340600579284>.
- Wibowo, Ghiyats Amri, Muhammad Alfin Imanullah, Haqie Religia Saintika, dan Reizha Isfany. "Pembatasan Oligarki dalam Mewujudkan Sistem Demokrasi di Indonesia." *Media of Law and Sharia* 5, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.18196/mls.v5i3.102>.
- Widayat, Ilovia Ayaregita, Diana Mutiara Bahari, Azka Azzahra Salsabila, Nabila Rizky Sri Handayani, dan Hanna Khairunnisa Adjie. "Konflik Poso : Sejarah dan Upaya Penyelesaiannya." *JUPIIS: Jurnal Pendidikan Ilmu-ilmu Sosial* 13, no. 1 (2021): 1–9. <https://doi.org/10.24114/jupiis.v13i1.18618>.
- Wulandari, Ni Putu Ayu Desi. "Ritual dan Identitas: Peran Agama dalam Pelestarian Budaya Bali." *Articles. Widya Dana: Jurnal Penelitian Ilmu Agama dan Kebudayaan* 2, no. 2 (Desember 2024): 173–82.
- Yambeyapdi, Ester. "Papua: Sejarah Integrasi yang Diingat dan Ingatan Kolektif." *Indonesian Historical Studies* 2, no. 2 (Juni 2019): 89–95. <https://doi.org/10.14710/ihis.v2i2.3749>.
- Yahya, Agil, Dyah Adriantini Sintha Dewi, dan Dilli Trisna Noviasari. "Politik Hukum Sistem Noken Pemilihan Kepala Daerah di Papua dalam Konsep Negara Hukum Pancasila." 2, no. 2 (2023).

Yunus, Firdaus M, Taslim HM Yasin, dan Syamsul Rijal. “Politik Identitas Dan Politisasi Agama Dalam Konteks Pemilu Di Indonesia.” *Jurnal Sosiologi Dialektika Sosial* 9, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.29103/jsds.v9i2.12590>.

Zoelva, Hamdan. “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 (2016). <https://doi.org/10.31078/jk1031>.

Zulfajri, Zulfajri, H. Jalil, dan Iskandar A. Gani. “Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan AS, Belanda, dan India.” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 21, No. 3 (2020): 377–96. <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i3.14280>.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diakses dari [https://mpr.go.id/img/sosialisasi/file/1610334013\\_file\\_mpr.pdf](https://mpr.go.id/img/sosialisasi/file/1610334013_file_mpr.pdf)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LN. 1999/ No. 60, TLN NO. 3839, LL SETNEG : 44 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/45329/uu-no-22-tahun-1999>.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN. 2004/ No. 125, TLN NO.4437, LL SETNEG : 115 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-32-tahun-2004>.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, LN.2007/NO.59, TLN NO.4721, LL SETNEG : 104 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39892/uu-no-22-tahun-2007>.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, LN. 2011/ No. 101 , TLN No. 5246, LL SETNEG : 99 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37656/uu-no-15-tahun-2011>.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, LN.2012/No. 170, TLN No. 5339, LL SETNEG: 35 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39064>.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, LN.2016/NO.243, TLN NO.5586, LL SETNEG : 47 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37675/uu-no-22-tahun-2014>.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, LN.2015 (23), TLN NO.5656, LL SETNEG : 3 HLM, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37675/uu-no-22-tahun-2014>.

## **PUTUSAN PENGADILAN**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, diakses dari [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_81phpu\\_A.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_81phpu_A.pdf), 5 Agustus 2025.

Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, diakses dari [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis\\_perkara\\_101\\_072-073+PUU-II+2004.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_101_072-073+PUU-II+2004.pdf), 5 Agustus 2024.

Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, diakses dari [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis\\_perkara\\_114\\_5+PUU-V+2007.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_114_5+PUU-V+2007.pdf), 5 Agustus 2025.

Putusan MK No 97/PUU-XI/2013, diakses dari [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_perkara\\_1060\\_Perkara%20No%2097.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1060_Perkara%20No%2097.pdf), 5 Agustus 2025.

Putusan MK No 135/PUU-XII/2024, diakses dari [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/risalah/11297\\_Risalah-pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/risalah/11297_Risalah-pdf), 5 Agustus 2025

## **DISERTASI**

Rusdyanto, Sukiran. “Rekonstruksi Regulasi Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amandemen UUD NRI 1945 Berbasis Nilai Keadilan.” Disertasi, Program Doktpr Ilmu Hukum Unissula, 2022.

Vikra, Zulfa Asma. “Rekontruksi Regulasi pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berbasis keadilan.” Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Unissula, 2023.

## **LAPORAN/DOKUMEN PENGKAJIAN/NASKAH AKADEMIK**

Lay, Cornelis, Pratikno, Ari Dwipayana, dkk. Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Universitas Gadjah Mada, 2008.

## **LAIN-LAIN**

“Survei LSI: Masyarakat Masih Menginginkan Pilkada Langsung.” <https://nasional.kompas.com/read/2014/12/17/12521451/Survei.LSI.Masyarakat.Masih.Menginginkan.Pilkada.Langsung>, diakses 3/12/2023.

Admin HI. “Penerapan Demokrasi di Korea Selatan Semakin Baik.” <https://hi.umy.ac.id/penerapan-demokrasi-di-korea-selatan-semakin-baik/>, diakses pada 17 Februari 2024.

Korean Culture Centre. “Tentang Korea”, <https://id.korean-culture.org/id/1023/korea/777>, Diakses 17 Februari 2024.

“Survei LSI: Masyarakat Masih Menginginkan Pilkada Langsung.” Diakses 5 Desember 2023.

<https://nasional.kompas.com/read/2014/12/17/12521451/Survei.LSI.Masyarakat.Masih.Menginginkan.Pilkada.Langsung>.

Tempo. "Latar Belakang Terjadinya Pemberontakan Andi Azis dan Kronologinya." Diakses 1 Mei 2025. <https://www.tempo.co/politik/latar-belakang-terjadinya-pemberontakan-andi-azis-dan-kronologinya-1177536>.

Yulika, Nila Chrisna. "4 Kasus Mahar Politik di Pilkada Serentak." liputan6.com, 2018. [https://www.liputan6.com/pemilu/read/3239753/4-kasus-mahar-politik-di-pilkada-serentak?utm\\_source=chatgpt.com&page=5](https://www.liputan6.com/pemilu/read/3239753/4-kasus-mahar-politik-di-pilkada-serentak?utm_source=chatgpt.com&page=5).

Admin. "Calon Independen 'Lampu Merah' Bagi Partai Politik." Mahkamah Konstitusi RI, 2008. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=2197&menu=2>.

Humas. "Tolak Pilkada Lewat DPRD, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu." Sekretariat Kabinet, t.t. Diakses 23 Juni 2025. <https://setkab.go.id/tolak-pilkada-lewat-dprd-presiden-sby-terbitkan-2-perppu/>.

KPU. "Pemilu Dalam Sejarah." Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, t.t. Diakses 5 Mei 2025. <https://www.kpu.go.id/page/read/12/pemilu-dalam-sejarah>

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

<b>Nama</b>	<b>Gugun El Guyanie</b>
Tempat dan Tanggal Lahir	Pati, 1 Maret 1985
Pekerjaan	Dosen/ Pegawai Negeri Sipil
Jabatan	Ketua Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Pangkat/ Golongan	Lektor/IIID
Alamat	Jl. KH Ali Maksum, Glugo RT 6 Panggungharjo, Sewon, Bantul, DIY
Telp/ Email	082316556502 Email: gugun-guyanie@uin-suka.ac.id

### **Riwayat Pendidikan :**

1. S1 Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2004 - 2009)
2. S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada (2010-2012)
3. S3 Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta (2022-2025 )
4. Certified Legal Auditor (CLA) di Jimly Asshiddiqie School Law and Government, 2019.

### **Pengalaman Kerja :**

1. Ahli dari Pemohon Judicial Review UU Minerba di Mahkamah Konstitusi RI, November 2025.
2. Ketua Tim Perumus Debat Publik Calon Walikota Yogyakarta, 2024
3. Panelis Debat Calon Walikota Yogyakarta 2024
4. Tim Perumus Debat Publik Pilkada Kabupaten Sleman 2024
5. Panelis Debat Calon Bupati-Wakil Bupati Sleman 2024
6. Ketua Tim Kajian Hukum BUMN PT Pelindo tentang Pemanfaatan Lahan PT TBL, 2025
7. Ketua Tim Kajian Hukum BUMN PT Pelindo tentang Penghapusan Aset, 2024  
Ketua Tim Kajian Hukum BUMN PT Pelindo tentang TKHL Ketenagakerjaan, 2024
8. Reviewer Jurnal Yustisia Fakultas Hukum UNS, 2024

9. Tim Evaluasi dan Pemantauan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 35/PUU-XXI/2023 (Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya serta Larangan Penambangan Mineral), MKRI dan PSHK UII, 2024
10. Tim Evaluasi dan Pemantauan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi RI tentang Perjanjian Internasional di bidang Perdagangan, MKRI dan PSHK UII, 2024
11. Reviewer Jurnal Lex Renaissance Fakultas Hukum UII, 2022-sekarang
12. Reviewer Jurnal Wicara Kemenkumham DIY, 2019-sekarang
13. Reviewer Jurnal De Jure: Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, 2022-sekarang
14. Reviewer Jurnal Geocivic, Universitas Khairun Ternate, 2025-sekarang
15. Tim Harmonisasi Rancangan Perda DPRD Kebumen Bersama Kanwil Kemenkumham JATENG, 2023.
16. Tim Penyusun Naskah Akademik Raperda Pesantren DPRD Kebumen 2022.
17. Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pesantren DPRD Kabupaten Nganjuk Jawa Timur, 2020.
18. Tim Peneliti “Perda Syariah di Sumatra Barat”, LPPM UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2019.
19. Tim Peneliti “Radikalisme Agama di Kampus; Studi di Perguruan Tinggi di Maluku, LPPM UIN Yogyakarta, 2018.
20. Tim Evaluasi Perda Provinsi DIY tentang Baku Mutu Air Limbah, 2018.
21. Tim Penyusun Draft Gugatan Judicial Review ke Mahkamah Agung: Peraturan Pemerintah tentang Dana Biodiesel, Kerjasama dengan Serikat Petani Kelapa Sawit Indonesia, 2017-2018.
22. Tim Peneliti “Pencegahan Korupsi di BUMN” Pukat UGM, 2016.
23. Saksi Ahli dalam perkara Gugatan Asosiasi Petani Tembakau Indonesia melawan LSM Jogja Sehat Tanpa Tembakau, Pengadilan Negeri Yogyakarta, 2014.
24. Ketua Tim Peneliti “Perda Keistimewaan Yogyakarta dan Sabda Raja” dari Diktis Kementerian Agama, 2016.
25. Tim Kerjasama Jurnal InRight Prodi HTN FSH UIN Sunan Kalijaga dengan University of Malaya dan University Kebangsaan Malaysia, 2019.
26. Tim Peneliti “Penyusunan Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RAD PK) Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah” Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Bappeda Kabupaten Morowali (November-Desember 2013).
27. Tim Peneliti “Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD yang Terlibat Korupsi” Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Koalisi Pemantau Parlemen (Kopel) Makassar (Januari-Maret 2014).

28. Koordinator Tim Lapangan Penelitian “Implementasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau menurut UU No. 39 Tahun 2007” Indonesia Berdikari Jakarta (Februari-April 2013).
29. Tim Penelitian Survey “Hak-hak Kewarganegaraan” IMPULSE Yogyakarta (Januari-Februari 2010).
30. Tim Motivator “Program Pendidikan Pemilih dan Sosialisasi Pemilu 2009” CEPDES Jakarta dan Elections-MDP (Maret-Mei 2009).
31. Ketua Tim Peneliti “Pembubaran Ormas Secara Yuridis Konstitusional” Litbang Fakultas Hukum UGM (Januari-April 2011).
32. Ketua Tim Peneliti “Pengujian Constitutional Complaint oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia” Litbang Fakultas Hukum UGM (Juli-November 2011).
33. Koordinator Tim “Advokasi Dampak Raperda KTR Kab Bantul” Indonesia Berdikari Jakarta (November 2012-Januari 2013).
34. Koordinator Tim Investigasi “Raperda KTR Kota Jogja” Indonesia Berdikari Jakarta (September-November 2012).
35. Staf Peneliti Kantata Research Indonesia-Jakarta “Pergeseran Islam Radikal ke Islam Moderat di Yogyakarta” (Mei- September 2009).
36. Redaktur Majalah BAKTI Kanwil Kementerian Agama Provinsi DIY (2008-2013).

**Pengalaman Seminar dan Forum Ilmiah:**

1. Panel dalam Asian Constitutional Law Forum (ACLF), Faculty of Law, The Hongkong University, Desember 2024.
2. Presenter In The 3<sup>rd</sup> International Seminar On Sharia and Law, University of Malaya, Juli 2024.
3. Narasumber dalam Expert Meeting: Evaluasi Pengawasan Partisipatif Pemilu, FISIPOL UGM bekerjasama dengan DPR RI Komisi II, November 2025.
4. Narasumber Pustaka Akademik MPR RI: Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen, 2025.
5. Narasumber Bawaslu Kota Jogja untuk Evaluasi Pemilu Nasional 2024
6. Narasumber Bimtek Keuangan Negara Perspektif Hukum Tata Negara, Perusahaan BUMN Perusahaan Gas Negara (PGN), 2024
7. Narasumber Training of Trainer Bawaslu tentang Penguatan Saksi Peserta Pemilu 2024 di Bawaslu Kota Jogja, Sleman, Gunungkidul, Kulonprogo (2024).
8. Narasumber Workshop Pencegahan Politik Uang di Bawaslu Kabupaten Sleman, Kulonprogo, Bantul dan Gunungkidul (2023).
9. Narasumber Webinar Nasional: Putusan MK dan Conflict of Interest Mengenai Syarat Capres/Cawapres” oleh Nusantara Hukum, Oktober 2023.

10. Narasumber Seminar Nasional: Visi Antikorupsi Calon Wakil Rakyat 2024, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2023.
11. Narasumber Diskusi Publik “Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD yang Terlibat Korupsi” Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Fakultas Hukum UGM, 7 Maret 2014.
12. Narasumber dalam diskusi “Ekonomi Politik Tembakau dalam Regulasi dan Implementasi” bersama Prof. Muhadjir Darwin, MA.,Ph.D, diselenggarakan oleh Magister Administrasi Publik UGM (Januari 2013).
13. Narasumber dalam Seminar “Radikalisme Kampus di Yogyakarta” bersama Noor Haidi Hasan, Ph.D dan Husni Amriyanto, M.Si, diselenggarakan oleh S2 Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM (Desember 2012).
14. Narasumber dalam Seminar Hasil Penelitian “Implementasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau menurut UU No. 39 Tahun 2007” Indonesia Berdikari Jakarta (Juni 2013).
15. Narasumber dalam bedah buku “Membunuh Indonesia” diselenggarakan oleh BEM FISIPOL UMY (April 2012).
16. Narasumber dalam bedah buku “Membunuh Indonesia” diselenggarakan oleh BEM Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya (Mei 2012).
17. Narasumber dalam bedah buku “Membunuh Indonesia” diselenggarakan oleh BEM Fakultas Syariah IAIN Walisongo Semarang (April 2012).
18. Narasumber dalam Bedah Buku “Resolusi Jihad NU” di GP Ansor Surabaya, Oktober 2012.
19. Moderator dalam Seminar dan Bedah Buku “Lokomotif Perubahan” dengan Narasumber Dr. Rizal Ramli (Mantan Menko Perekonomian) dan Budiman Sujatmiko (Anggota DPR-RI), Fakultas Hukum UGM, November 2011.

#### **Karya Ilmiah:**

1. Buku: Mengawal Sinergi Pemilu di Daerah Istimewa, Antologi Bersama, Penerbit KPU DIY, 2025.
2. The Constitutional Rights of Indigenous Beliefs Adherents In Minority Fiqh Perspective (Jurnal Ijtihad, 2021)
3. Breaking the Indonesian Local Leaders' Problem: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Local Leader's Elections in Indonesia and India (Jurnal Yustisia, 2025)
4. Sumatra Thawalib, Budaya Hukum dan Perda Syari'ah di Sumatra Barat (Jurnal Staatsrecht, 2025).
5. Legislasi Perda Syariah di Sumatra Barat, Jurnal Staatsrecht, 2022
6. Omnibus Law di Indonesia; Legislasi Nihil Transparansi dan Partisipasi (Jurnal Politica, 2021).
7. Buku Hitam Putih Syekh Siti Jenar, Penerbit Araska, 2019.

8. Buku “Ironi Cukai Tembakau; Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia” (Indonesia Berdikari, Jakarta: 2013).
9. Buku NU Smoking, Penerbit Indonesia Berdikari, 2015.
10. Buku “Resolusi Jihad” (LKIS, Yogyakarta: 2010) adaptasi dari skripsi S1 Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
11. Buku “Kekuasaan dan Agama” kumpulan esai (Obsesi Press, Purwokerto: 2009).
12. Buku “Who Wants To Be The Next President” bersama Dr. J. Kristiadi (Kanisius, Yogyakarta: 2009).
13. Buku “Golput” kumpulan karangan (Sajadah Press, Yogyakarta: 2009).
14. Buku “Islam Mazhab Cinta” (Penerbit KUTUB, Yogyakarta: 2008).
15. Sejumlah 178 artikel yang dimuat oleh media massa lokal dan nasional: *Kompas, Jawa Pos, Kedaulatan Rakyat, Suara Merdeka, Media Indonesia, Republika, Bernas Jogja, Sinar Harapan, Suara Pembaruan, Bali Post, Lampung Post, dll*

