

KONSEP YANG IDEAL TENTANG PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**Suratin Eko Supono**

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Indonesia

Email: esuratin@gmail.com

Abstrak

Konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia, yaitu perubahan konsep pemilihan gubernur kepala daerah provinsi sebagai unit antara, dipilih tidak langsung secara demokratis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dasar pertimbangan bahwa Pancasila sila ke 4 (empat) Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengatur bahwa Gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur harus didudukkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagai fungsi dekonsentrasi, Provinsi hanya bertugas sebagai koordinasi pusat ke daerah sehingga tidak langsung melayani kebutuhan masyarakat jika dibandingkan dengan lingkup unit dasar atau Kabupaten/Kota. Hasil, Penelitian ini disusun dengan model yurisprudensi normatif, yaitu penelitian difokuskan pada penerapan asas atau standar hukum positif. Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia. Kesimpulan, konsep yang ideal tentang pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia, yaitu perubahan konsep pemilihan Gubernur Kepala Daerah Provinsi sebagai unit antara, dipilih tidak langsung secara demokratis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kata kunci: Pengaturan; Pemilihan Kepala Daerah; Otonomi Daerah.**Abstract**

The ideal concept of regulating regional head elections to realize regional autonomy in Indonesia, namely the Concept of Election of Provincial Governors as Intermediary Units, democratically elected indirectly by the Regional People's Legislative Council (DPRD) on the basis of the consideration that the Pancasila precepts 4 (four) of Populist Led by Wisdom of Wisdom in Deliberation/Representation, Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government stipulates that the Governor has a dual function, namely as the head of a provincial autonomous region and as a representative of the central government. The Governor must serve as the representative of the central government in the regions as a deconcentration function, the province only serves as a coordinating center for the regions so that it does not directly serve the needs of the community when compared to the scope of the Basic Units or Districts/Cities. Results, this study was compiled using a normative jurisprudence model, namely research on the application of

How to cite:Suratin Eko Supono (tahun terbit) Konsep yang Ideal Tentang Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah untuk Mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia, (5) 1, <https://doi.org/10.36418/syntax-idea.v3i6.1227>**E-ISSN:**[2684-883X](https://doi.org/10.36418/syntax-idea.v3i6.1227)**Published by:**[Ridwan Institute](https://doi.org/10.36418/syntax-idea.v3i6.1227)

positive law principles or standards. This study aims to examine and analyze the concept of regulating regional head elections that are ideal for realizing regional autonomy in Indonesia. In conclusion, the ideal concept of regulating regional head elections to realize regional autonomy in Indonesia, namely the Change in the Concept of Election of Regional Governors as Intermediary Units, is elected indirectly democratically by the Regional People's Representative Council.

Keywords: *Arrangements; Regional Head Elections; Regional Autonomy.*

PENDAHULUAN

Demokrasi dalam pengertian umum yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, sehingga letak kedaulatan berada ditangan rakyat (Kusuma, Permatasari, & Suntara, 2022). Demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi barat. Demokrasi yang diterapkan di Indonesia merupakan demokrasi yang berdasarkan Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai etika dan moral bangsa Indonesia (Wardhani, Ibrahim, & Christia, 2020). Unsur “hikmat kebijaksanaan”, artinya dalam demokrasi pancasila segala keputusan dan kebijakan yang dilaksanakan harus berdasarkan pemikiran yang matang dengan akal dan hati nurani. Kata “Musyawarah, Mufakat” mengandung makna menyatukan segala perbedaan, ide, dan pendapat untuk mencapai tujuan bersama. Demokrasi pancasila juga merupakan landasan mendasar untuk menjamin hak-hak politik seluruh rakyat Indonesia (*Pancasila democracy is also a fundamental foundation for guaranteeing the political rights of all Indonesian people*).

Koherensi dari sila keempat pancasila terhadap sistem pilkada secara eksklusif perlu dikaitkan menggunakan metode pada pengambilan keputusan yang mengutamakan sistem musyawarah mufakat (Wardhani et al., 2020). Artinya, sistem pemilu nasional harus mengambil makna sesuai pertimbangan seluruh rakyat sehingga minoritas juga terwakili. Hal ini tentu dapat bertentangan dengan metode di balik pemilihan langsung, yang mana mengutamakan konsep “one man, one vote”, sehingga hanya suara terbanyak (lebih banyak didominasi) saja yang sebagai akibatnya hanya bunyi terbanyak (lebih banyak didominasi) yang terwakili, namun suara yang sedikit (minoritas) bisa hilang begitu saja. Namun, pemilihan langsung tidak bisa dikatakan kontradiktif sama sekali, sepanjang dilakukan dalam semangat kekeluargaan dimana tidak ada kekuasaan dominan atau minoritas, seperti yang diisyaratkan oleh demokrasi pancasila (Latif, Haryatmoko, Nalle, Aryani, & Sutrisno, 2014).

Pentingnya musyawarah pada sila keempat pancasila berarti bahwa dia memperkenalkan prinsip musyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dalam memperjuangkan amanah rakyat (Yusdiyanto, 2016). Sehingga jika makna perwakilan diartikan secara harfiah, maka bisa jadi mengandung pemahaman bahwa pilkada yang mencerminkan nilai sila keempat pancasila seharusnya tetap dilakukan secara bertingkat melalui badan perwakilan dalam hal ini DPRD (Karsa & Rohani, 2022). Persoalan menentukan apakah pemilihan ketua wilayah akan dilakukan secara langsung atau tidak langsung tergantung pada yang akan terjadi kesepakatan luhur berasal para wakil rakyat tersebut. kesepakatan luhur para wakil rakyat harus tetap memperhatikan nilai-nilai

luluh yang terkandung pada Pancasila (Karsa & Rohani, 2022). Penjelasan akan hal tersebut sebetulnya telah terjawab pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang mana secara jelas menyatakan “Bahwa untuk melaksanakan pasal 18 undang-undang dasar 1945 merupakan wewenang penghasil undang-undang untuk menentukan cara pemilihan pribadi atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah memutuskan pilkada secara demokratis maka baik pemilihan eksklusif maupun cara lain”.

Proses kebijakan hukum pelaksanaan ejection tidak steril dari praktek-praktek kotor (korupsi), yaitu kemungkinan adanya sumbangan politik secara ilegal (*Illegal Political Contribution*) kepada calon kepala daerah (Cakada) merupakan salah satu bentuk asal praktik korupsi. Bukan rahasia umum lagi bahwa pilkada langsung berimplikasi kepada persoalan dana, baik kebutuhan untuk anggaran pemerintah dalam membiayai pilkada maupun portopolitik harus ditanggung para calon yang akan berkontestasi pada pilkada contohnya. Menurut pemerintah, pilkada menghabiskan anggaran yang cukup besar. Anggaran yang semula ditujukan untuk kebutuhan pembangunan wilayah akhirnya harus digunakan untuk membiayai pilkada menggunakan perkiraan anggaran yang jumlahnya tidak sedikit. Terlebih lagi menggunakan adanya perubahan undang-undang pemilihan kepala daerah, di mana kampanye dialokasikan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan pilkada juga menyerap biaya politik yang tidak kalah besar bagi calon pada proses meraih dukungan partai politik serta rakyat, calon membutuhkan portopolitik yang tidak sedikit, sehingga hanya calon yang mempunyai dana serta akses besar yang dapat berpartisipasi pada kontestasi demokrasi pada pemilu ini (Hayati & Noor, 2020). Opsi ini umumnya hanya terbuka bagi petahana, pengusaha, serta segelintir elit politik yang dekat dengan kekuasaan. Ketiganya mempunyai peluang besar dalam memenangkan pilkada karena memiliki kapital baik materiil maupun dukungan politik serta kekuasaan (Haeruddin, 2017). Kebutuhan dana besar yang diperlukan calon untuk maju dan memenangkan kampanye pilkada kerap diklaim sebagai salah satu penyebab meningkatnya Korupsi, Kongkalikong, serta Nepotisme (KKN) di kalangan penyelenggara daerah. Data hasil rilis KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) bahkan dari tahun 2005 sampai dengan Mei 2020 terhadap 300 perkara korupsi yang ditangani, 121 perkara melibatkan kepala daerah yang sebagian besar akibat berasal OTT (Operasi Tangkap Tangan) (Wajdi & Hasanuddin, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa korupsi telah menjadi bahaya tersembunyi yang tidak dapat disangkal bahkan selama pelaksanaan pilkada sekalipun. Praktik korupsi yang masif terjadi, menunjukkan kegagalan para pemimpin serta sistem pemerintahan dalam memenuhi mandatnya dan mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean and Good Governance*).

Ternyata, penyebab korupsi pengurus daerah adalah suap yang masih tinggi di daerah. Ternyata, penyebab korupsi pengurus daerah ialah suap yang masih tinggi di daerah. Para kepala daerah disinyalir harus mengembalikan modal kepada cukong untuk mengganti dana yang dipergunakan pada saat pilkada sebagaimana diketahui bahwa konsep pilkada langsung memerlukan biaya yang besar. Lebih miris lagi, beberapa calon kepala daerah yang gagal di pilkada sebelumnya karena kasus korupsi, kembali

terpilih menjadi pemenang pada daerah yang sama. Informasi ini memberikan bahwa rakyat masih terlalu toleran terhadap kepala daerah yang terlibat korupsi. Masih hangat dalam ingatan kita, terkait dengan kasus suap yang melibatkan salah satu anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia atas kasus dugaan penerimaan pemberian atau janji terkait dengan proses pergantian antar waktu anggota DPR RI pada bulan Januari 2020 lalu. Berdasarkan kronologis kejadian, tidak mampu dipungkiri bahwa penyebab utama dugaan suap juga karena kegiatan korupsi partai.

Ratusan kepala daerah terlibat kasus korupsi, dugaan belanja kebijakan mahal, pencalonan partai politik, belanja kampanye tidak terkontrol dengan baik sehingga tidak dibatasi, serta penyaluran kebijakan moneter kepada pemilih, mendorong pimpinan daerah mencoba balik modal dari mana lahir istilah industri politik. Politik uang sekarang telah menjadi hal yang lumrah dalam setiap pesta demokrasi, umumnya dilakukan oleh para calon kepala daerah untuk meraih suara serta memenangkan pemilukada (Rumesten, 2014).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu dicarikan jalan keluar menggunakan menyederhanakan proses pemilu serta menyelenggarakan pemilukada serentak dan meningkatkan kesadaran akan bahaya kebijakan moneter di kalangan masyarakat. Jika kondisi serta praktik politik yang buruk ini dibiarkan terus menerus, maka akan tumbuh menjadi budaya politik yang buruk dan membahayakan kelangsungan sistem pemerintahan demokrasi (Kurniawan, 2018).

Pemilihan kepala daerah langsung di tengah-tengah pandemi COVID-19 seperti sekarang ini, sangat tidak sejalan dengan protokol kesehatan diantaranya harus jaga jarak, dilarang berkerumunan dan pemakaian masker kemungkinan besar rawan untuk dilanggar oleh para calon kepala daerah dan massanya dalam rangka kampanye dan mensosialisasikan program programnya.

Ada pun penelitian yang serupa dilakukan oleh (Fauzi, 2019), dalam penelitiannya yang berjudul "Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik" dalam penelitiannya menghasilkan pemerintahan daerah yang baik berarti suatu pemerintahan daerah yang teratur, tiada celanya. parameter pemerintahan daerah yang baik berupa pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan warga masyarakat dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka studi ini mengkaji dan menemukan konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia. Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dari penulis untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum khususnya di bidang hukum tata negara. Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia.

Dari latar belakang yang dikemukakan diatas, agar dapat dibahas lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan, disampaikan rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan yurisprudensi normatif, yaitu penelitian difokuskan pada penerapan asas atau standar hukum positif (Johnny, 2006). Yurisprudensi normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan pandangan hukum positif. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi legis positif hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata (Hanitjo, 1988). Kajian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statuteapra (Hanitjo, 1988). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan tentang konsep yang ideal pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pakar lokal telah lama menawarkan penyederhanaan untuk pembongkaran sistem pemerintahan lokal. (Indriyany, 2019) Menawarkan konsep perbandingan sistem pemerintahan daerah dengan alat apakah sebuah negara menganut penempatan 'wakil pemerintah' atau tidak. Hasil penelitian membuktikan adanya dua sistem utama di dunia, yakni: (a) negara-negara yang menganut sistem prefektur; dan (b) negara-negara yang menganut sistem fungsional (tidak dianut Wakil Pemerintah di Daerah) (Fried, 1963).

Sebagai alat perbandingan (Leemans, n.d.) menyebutkan adanya tiga pola: (1) *dual hierarchy model*; (2) *fused/single hierarchy model*; dan (3) *split model* seperti ditulis: "*Various basic patterns of relationship exist between central government field administration and representative local government institutions*".

Selanjutnya dikatakan sebagai berikut: (Leemans, n.d.)

"*There are two hierarchies of decentralization: the central government field administration (...) and the representative local government institutions. Each hierarchy is composed of several levels of local government or administration, each responsible for areas of decreasing size. This pattern may be called the dual hierarchy model*".

Dari uraian di atas, *dual hierarchy model* menganjurkan adanya dua jenis lembaga yang muncul karena dekonsentrasi dan desentralisasi bersama-sama tanpa terjadi pertautan di setiap level. Model ini secara murni tidak mungkin terjadi karena diktum desentralisasi selalu kontinum dengan dekonsentrasi.

Di sisi lain, *model fused/single hierarchy* dalam berbagai level pemerintahan yang tercipta selalu terjadi pertautan antara penggunaan asas (mekanisme) desentralisasi dan dekonsentrasi. (Leemans, n.d.) menyatakan sebagai berikut:

"*The central government field organization is fused with local representative institutions. This pattern may be called or single hierarchy model. In such a case, only one integrated organization for government and administration exist at each level, composed of central government officials and local representatives*".

Sedangkan dalam *split model*, terdapat jenjang pemerintahan yang memisahkan atau berdiri sendiri penerapan baik asas (mekanisme) desentralisasi maupun dekonsentrasi seperti diungkapkan oleh (Leemans, n.d.) sebagai berikut:

“In what might be termed the split-hierarchy model, only central government field organizations are found on some levels of the local government and administration hierarchy, and only local representative institutions on others”.

Berbeda dengan analisis tersebut, merujuk (Fried, 1963) meringkas adanya empat pola pemerintahan daerah di dunia ini yang mengikuti pola (1) Perancis; (2) Inggris; (3) Uni-Soviet; dan (4) sistem tradisional. Tiga pola pertama mewakili sistem pemerintahan daerah modern yang sampai kini dikiblati oleh berbagai negara. Namun, menurutnya masih terdapat sistem tradisional yang berkembang di tingkat lokal dalam sebuah negara. Jerman sesungguhnya mirip Perancis dari sisi diacunya sistem prefektur seperti apa yang dikatakan oleh (Fried, 1963).

Tidak ada satupun sistem pemerintahan daerah yang dianut oleh negara-negara maju meninggalkan penataan hubungan antar pemerintahan. Humes IV menggunakan indikator bagaimana sistem pengawasan yang dikembangkan di masing-masing negara dikembangkan sehingga membentuk sistem pemerintahan daerah. Menurut Humes IV, kalau dapat dikelompokkan di dunia ini terdapat 4 sistem utama yang dianut oleh berbagai negara: (1) sistem Uni-Soviet; (2) sistem Perancis; (3) sistem Jerman; dan (4) sistem Inggris.

Para pakar mengakui bahwa distribusi kewenangan dalam pengembangan institusi pemerintahan daerah merupakan hal yang pokok. Pemikiran distribusi kewenangan dapat dikembangkan atas dua basis: (a) areal; dan (b) fungsional.

Dituliskan oleh Humes IV sebagai berikut:

“The power to govern locally is distributed two ways: Areally and functionally. On an Areal (also called territorial) basis, the power to manage local public affairs is distributed among a number of general purpose regional and local governments. On the functional basis, the power to manage local public services is distributed among a number of specialized ministries and other agencies concerned with the operation of one or more related activities. thus the way power is distributed affects which central agencies exert control over which local institutions”

Kemudian Humes dalam menganalisis perbandingan pemerintahan daerah menuliskan sebagai berikut:

“In comparing system of local governance it is useful to consider at least two criteria for distinguishing approach. One is the extent to which hierarchical control is essentially either inter-organizational or intra-organizational. Second is the extent to which such control is focused in a single agency or spread among many functional or specialized hierarchies. These two criteria provide the vertical and horizontal dimensions for a framework for comparing the major approach to local governance.”

Inti uraian di atas adalah bahwa Humes IV mengembangkan instrumen perbandingan pemerintahan daerah dari sisi pengawasan kelembagaan (formal) yang dibangun. Ada dua dimensi, yakni: (1) dimensi I sebutan Humes IV adalah ‘control hierarchy yakni pengawasan yang pola spektrumnya dari antar-organisasi1 sampai intra-organisasi2; dan, (2) dimensi II sebutan Humes IV ‘functional control’, yakni pengawasan yang spektrumnya antara sektoral (*functional basis*) ataukah holistik (*areal basis*), yang dilakukan oleh pemerintah. Artinya semakin sektoral, semakin mengandalkan departemen sektoral untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Tentu dalam praktek yang diawasi adalah tugas-tugas pemerintah daerah yang terkait bidangnya.

Sebaliknya, semakin holistik pengawasan pemerintah dilakukan, maka semakin ke arah digunakannya wakil pemerintah pusat (Gubernur, Major, Bupati, Burgomeester,

dll) untuk mengawasi pemerintahan daerah, baik sektoral maupun holistik dapat dibuat percampuran, sehingga dalam praktek meskipun sudah ditempatkan seorang wakil pemerintah di daerah dan bahkan dia adalah kepala daerah (*dual function*), masih terdapat lembaga instansi vertikal di daerah mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Sebagai suatu prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Melalui pelaksanaan prinsip ini, diharapkan akan berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumberdaya, yang tidak hanya semakin memudahkan pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional tetapi juga secara bersamaan secara nyata mengakomodasi aspirasi pada tingkat lokal. Selain itu, melalui pembentukan daerah otonom juga dapat diharapkan semakin berkembangnya kehidupan demokratis pada tingkat lokal. Dalam konteks ini, makna keberadaan pemerintahan daerah juga akan sangat berkaitan dengan efektivitas cara pemilihan kepala daerah.

Desentralisasi menurut (Amrah, 2002) yaitu:

1. Desentralisasi politik, yakni pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang meliputi hak mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk mengurus segolongan kepentingan tertentu dalam masyarakat baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus irigasi bagi petani.
3. Desentralisasi kebudayaan, yakni pemberian hak kepada golongan-golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri, seperti ritual kebudayaan.

Dari perspektif lokal, pemerintahan daerah, khususnya yang merupakan unit dasar, merupakan jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Kedekatan ini, pada gilirannya, akan menjadikan pemerintahan daerah tersebut diharapkan untuk paling akuntabel, paling responsif, paling efisien dan paling efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pembangunan daerah, dan menjamin kesinambungan efektivitas pemerintahan nasional. Berbagai makna yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah mencerminkan berbagai fungsi pemerintahan daerah, beberapa hal sebagai berikut: Pertama, pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan nasional. Sebagai subsistem pemerintahan nasional, keberadaan suatu daerah otonom akan berkaitan dengan penyelenggaraan penegakan *rule of law*, redistribusi geografis, dan pengemudian ekonomi makro. Dalam penegakan *rule of law*, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin agar hak-hak sipil bebas dari “penyalahgunaan” oleh penguasa lokal, disamping untuk menjamin persyaratan agar produksi pelayanan umum oleh pejabat daerah bersifat efisien. Dengan peran untuk menjamin terselenggaranya redistribusi geografis, maka pemerintahan daerah bersifat instrumental untuk meringkai produksi dan distribusi kemanfaatan publik dan beban yang tak terhindarkan, yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan di seluruh masyarakat. Sedangkan untuk pengemudian ekonomi makro, pemerintahan daerah atau daerah otonom berperan untuk menjamin agar setiap usaha untuk mengemudikan ekonomi nasional, termasuk melaksanakan setiap kebijakan untuk mengontrol permintaan agregat dan belanja konsumen, mensyaratkan intervensi pusat dalam keuangan lokal.

Kedua, pemerintahan daerah sebagai pengelola aspirasi lokal. Daerah otonom merupakan suatu instrumen bagi teraktualisasinya nilai-nilai otonomi, partisipasi, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara (Kusumaputra, 2021). Berkaitan dengan nilai otonomi, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin kebebasan komunitas lokal untuk membangun sesuai dengan preferensi mereka sendiri serta terbentuknya badan lokal sebagai subyek hukum (*legal entity*). Dalam hal nilai partisipasi, daerah otonom merupakan wahana utama untuk akses dan nutrisi masyarakat dalam masalah-masalah publik. Selain itu, daerah otonom juga berperan untuk menjamin agar partisipasi mendorong berkembangnya perasaan solidaritas dalam masyarakat. Selanjutnya, dalam hal nilai efisiensi, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin agar badan-badan lokal yang dipilih menawarkan cara terefisien dalam menangani kesenjangan antara kebutuhan dan tuntutan dalam masyarakat; dan juga dalam produksi kemanfaatan publik, terutama dengan memiliki pengetahuan yang dibutuhkan, cocok untuk mengkoordinasikan tindakan publik, dan berpotensi besar untuk menghubungkan isu-isu besar dan berbeda dalam masyarakat.

Ketiga, pemerintahan daerah sebagai wadah pendidikan politik masyarakat. Pemerintahan daerah atau daerah otonom menjadi instrumen untuk pengembangan pola peranan, komunikasi, dan kepemimpinan (Anggriani, Atthahara, Ramdhani, & Priyanti, 2022). Dalam pengembangan pola peranan, suatu daerah otonom mencerminkan gambaran stratifikasi sosial dan realitas aktivitasnya dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik lokal. Selain itu, kebijakan dan implementasinya yang berkaitan dengan persyaratan rekrutmen anggota badan politik lokal mempengaruhi pola peranan dalam masyarakat, dan membiasakan masyarakat untuk berproses dalam pola peranan tersebut. Dalam hal komunikasi, suatu daerah otonom melalui cara penetapan dan pelaksanaan peraturan dan kebijakan lokal mendidik masyarakat dalam pola komunikasi tertentu. Peran pemerintahan daerah atau daerah otonom sebagai pendidik, juga terkait dengan kenyataan bahwa kemampuan masyarakat berkomunikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai dari kemudahan akses mendapatkan informasi dari pemerintah daerah.

Selanjutnya, dalam hal kepemimpinan, peran daerah otonom sebagai pendidik bermula dari kenyataan bahwa proses pemilihan pemimpin lokal yang senyatanya akan mendidik rakyat dalam memahami apakah kepemimpinan politik bersifat terpusat atau terpusat, dan apakah distribusi kekuasaan akan bersifat luas atau sempit. Selain itu, peran sebagai pendidik juga diperkuat oleh kenyataan bahwa kepemimpinan lokal akan mempengaruhi berkembangnya masyarakat elitis atau masyarakat pluralis. Sisi lain dari keberadaan suatu pemerintahan daerah atau daerah otonom adalah munculnya persoalan hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintahan nasional. Keberadaan daerah otonom sebagai subsistem pemerintahan nasional memunculkan dua institusi penyelenggara pemerintahan daerah, yakni institusi daerah dan institusi nasional. Lebih lanjut, keberadaan kedua institusi tersebut memunculkan aspek hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan tersebut bersegi banyak, mulai dari distribusi fungsi sampai dengan kemudahan akses dan kemungkinan diskresi.

Keempat hubungan antara pusat dan daerah tersebut juga berlangsung atas kenyataan bahwa daerah adalah daerahnya pusat dan pusat adalah pusatnya daerah. kenyataan ini memunculkan dua bentuk hubungan yang lain, yakni hubungan kewilayahan dan hubungan *administrative*.

Pendistribusian fungsi kepada daerah oleh pusat diharapkan dapat menjadi modal bekerjanya suatu daerah otonom. Fungsi yang sesuai dengan kondisi lokalitas

diharapkan dapat mendorong perkembangan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, daerah perlu mengembangkan kapasitas pengelolaan fungsinya, antara lain dengan peran yang semakin membesar dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Pengembangan ini memunculkan perlunya hubungan akses yang semakin jelas, pasti dan berkesinambungan antara pusat dan daerah. Bersamaan dengan peningkatan kapasitas dan akses tersebut, maka daerah juga berkesempatan untuk lebih efektif dan efisien dalam mengelola kebijakan dan pencapaian tujuannya. Untuk itu, hubungan di bidang diskresi perlu lebih dikembangkan, agar daerah dapat menjalankan fungsinya secara lebih aspiratif dan konsisten. Perwujudan kondisi tersebut mensyaratkan terbangunnya proses pembinaan dan pengawasan oleh pusat ke daerah.

Dengan pemahaman itu, dalam prakteknya, pemerintahan negara kesatuan dapat mendelegasikan kewenangan administratif dan politik kepada pemerintahan daerah, tetapi pemerintahan daerah tidak mempunyai kekuasaan atau kewenangan selain dari yang diberikan kepadanya oleh pemerintah nasional. Paling tidak ada dua cara yang umumnya digunakan dalam pemberian kewenangan ini. Pertama, pengaturan bahwa pemerintahan daerah hanya memiliki kekuasaan yang secara jelas dialokasikan kepadanya oleh negara bagian. Pemerintah daerah yang melanggar prinsip ini dinilai melakukan *ultra vires* atau bertindak di luar kekuasaan. Kedua, pengaturan bahwa pemerintahan daerah dapat melakukan tindakan yang tidak secara eksplisit dibatasi atau dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi. Cara yang kedua ini umumnya dikenal sebagai *home rule*, atau dengan perkataan lain, pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah pada dasarnya dapat dilakukan dengan dua cara, yakni: (1) pelimpahan wewenang secara terperinci dengan menyebut satu per satu wewenang yang dilimpahkan, dan (2) perumusan umum yang melimpahkan sejumlah wewenang kepada daerah.

Dalam mengamati hubungan antar tingkat pemerintahan pada tujuh negara kesatuan di Eropa Barat, Page dan Goldsmith menyimpulkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, selain dapat dijelaskan dari aspek-aspek budaya, agama, sejarah, dan ukuran/efisiensi, juga dapat dipahami dari aspek kebutuhan pusat untuk mengelola dan mengontrol wilayah lokalnya, ²⁷ apa pun pertimbangannya tersebut, persoalan hubungan atau pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, pada dasarnya merupakan ikhtiar untuk mencari keselarasan penggunaan kekuasaan pemerintahan negara secara teritorial. Dalam hal ini, pembagian kewenangan pusat dan daerah juga mencerminkan pemahaman terhadap segi negatif dari sentralisasi dan desentralisasi, apabila dilaksanakan secara berlebihan. Di satu sisi, "bahaya over-sentralisasi selalu ada. Fungsi-fungsi sekali dilaksanakan oleh kementerian dan jawatan pusat sulit untuk didekonsentrasikan atau di desentralisasikan terdapat beratus-ratus contoh yang mengerikan dimana penguasa pusat melaksanakan kontrol terhadap tindakan minor pemerintah daerah, yang secara serius mengganggu efisiensi, kompetensi, dan moral. Pada sisi lain, terdapat contoh-contoh desentralisasi dimana ketidak-pedulian, ketidak-efisienan, dan kelesuan benar-benar serius. Dengan pemahaman itu, perlu untuk selalu disimak bahwa: kegiatan-kegiatan pemerintahan yang desentralistik dapat memperbaiki kesejahteraan ekonomi. Tetapi, desentralisasi menghendaki koordinasi kebijakan yang erat antara semua tingkatan pemerintahan".

Berdasarkan pemahaman terhadap karakteristik dan posisi pemerintahan daerah tersebut, terutama dalam wadah suatu negara kesatuan, maka aspek pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah menjadi suatu kebutuhan yang krusial. Melalui pembinaan dan pengawasan yang efektif dapat

diharapkan berlangsungnya proses penyelenggaraan pemerintahan yang lancar pada semua jenjang dalam mencapai tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan demokratis.

Secara umum, pembinaan selalu ditujukan untuk peningkatan kondisi yang lebih baik dari waktu ke waktu. Kondisi ini dapat berkaitan dengan nilai-nilai, kualitas dan kuantitas dari obyek atau subyek yang dibina. Sementara itu pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk menjamin agar kegiatan pelaksanaan rencana sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan, baik yang bersifat substansial atau nilai-nilai maupun yang bersifat prosedural. Dengan pengawasan diharapkan tujuan yang tercapai benar-benar dapat membangun kondisi yang diinginkan secara efisien dan efektif. Dalam konteks keberadaan daerah otonom, pengawasan berperan sebagai penjamin terbangunnya daerah yang maju, terciptanya keadilan regional, terwujudnya masyarakat yang sejahtera dalam bingkai sistem dan kepentingan nasional.

Pembinaan yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah dapat mencakup aspek-aspek politik, administratif, fiskal, ekonomi, dan sosial budaya. Pada aspek politik, pembinaan dapat difokuskan pada penguatan lembaga perwakilan rakyat daerah bersamaan dengan lembaga pemberdayaan masyarakat. Pada aspek administratif, pembinaan dapat difokuskan pada penegasan pembagian urusan pemerintahan, serta kewenangan pengelolaannya, terutama berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran. Pada aspek fiskal, pembinaan dapat berfokus pada peningkatan pendapatan asli daerah beriringan dengan pelaksanaan kebijakan transfer dan pinjaman yang ditetapkan oleh pusat. Pada aspek ekonomi, pembinaan dapat berfokus pada pembangunan ekonomi daerah, yang dapat menjamin kemungkinan berlangsungnya privatisasi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Termasuk dalam kegiatan ini adalah pembinaan dunia usaha dan koperasi. Sedangkan pada aspek sosial budaya, pembinaan dimaksudkan untuk mendorong kemampuan pemerintahan daerah dalam membangun kehidupan masyarakat dengan kesadaran berkewarganegaraan yang tinggi.

Dengan pemahaman tersebut, pembinaan dapat bersifat penataan (*rearrangement; reorganization*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Penataan dilakukan pada kondisi yang komponen-komponen sistemnya dinilai sudah mencukupi sesuai kebutuhan yang berkembang, namun belum berkonfigurasi secara maksimal. Kjellberg menyatakan bahwa reorganisasi pemerintahan daerah antara lain akan menyangkut struktur, fungsi, dan organisasi internal. Struktur berkaitan dengan ekspansi ranah publik, fungsi menunjuk pada peranan negara, dan organisasi internal menyangkut implementasi program-program untuk mewujudkan negara kesejahteraan.

Pemberdayaan dilakukan pada kondisi yang komponen sistem dinilai sudah mencukupi, tetapi belum mampu berperan karena kendala-kendala tertentu. (Zuhro, 2018) Menyatakan bahwa hubungan antara unit-unit lokal dan pemerintah pusat mempunyai pengaruh kritis terhadap struktur pemerintahan daerah, dan lebih penting lagi, terhadap bagaimana unit-unit lokal beroperasi. Dalam konteks ini, pemberdayaan terhadap pemerintahan daerah dapat berarti fasilitasi untuk penguatan kapasitas pelaksanaan tugas pemerintahan daerah, mulai dari aspek kewenangan dan sumberdaya

sampai pada kondisi dan partisipasi masyarakat dalam upaya rekrutmen kepala atau pemimpin unit dasar dan unit antara tersebut terlihat bahwa untuk unit dasar, rekrutmen kepala daerahnya cenderung untuk bersifat pemilihan secara langsung (*direct democracy*). Kecenderungan tersebut bermula dari pandangan, pertama, unit dasar adalah unit yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan demikian, unit dasar merupakan unit yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, untuk kenyamanan pelayanan tersebut, masyarakat perlu memperoleh kesempatan untuk secara langsung memilih siapa yang akan memimpinya. Pelayanan langsung berakibat pada interaksi yang berbasis kepercayaan (*trust*).

Sedangkan untuk unit antara, terdapat paling tidak tiga profil empirik dalam mencermati profil empirik tersebut, dalam konteks Indonesia, pertama, perlu diperhatikan arahan konstitusional Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala unit antara dan kepala unit dasar, dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut paling tidak mengindikasikan ada badan perwakilan rakyat pada tingkat unit antara (Provinsi).

Berdasarkan arahan ini, profil empirik satu (unit antara sebagai perangkat dekonsentrasi) versi Humes & Martin tidak dapat menjadi pilihan. Pilihan kedua, yakni unit antara dengan “*dual function*” seperti prefect di Perancis tampak mirip dengan arahan undang-undang tentang pemerintahan daerah pada umumnya. Kemiripan ini sekaligus menegaskan bahwa untuk tingkat provinsi pertimbangan “*Representativeness*” bukan prioritas utama dibandingkan pada lingkup unit dasar. Implikasinya, rekrutmen kepala daerahnya dapat menggunakan mekanisme *representative democracy*. Sedangkan untuk pilihan profil empirik ketiga, yakni terpisah antara pemimpin “*local-self government*” dan “*local-state government*.” Profil ini dinilai telah memunculkan dualisme pemerintahan, dengan implikasi tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Hubungan antara pusat dan daerah terdapat dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua bidang tersebut merupakan konsep yang berbeda, namun saling berhubungan satu dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan. Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi, harus dilihat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas pengawasan dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan

kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Berbicara mengenai kewenangan pemerintah provinsi dalam hal ini Gubernur terdapat wewenang yang dimilikinya yaitu delegasi yang terdekonsentrasi, Delegasi dimaksud berarti pemberian kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan tertentu pada badan pemerintah lain, jelas terlihat pada pelimpahan wewenang vertikal Presiden terhadap Gubernur, dengan kata lain otonomi luas bertolak belakang dari prinsip “Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat”. Selain delegasi, dapat ditemukan ciri-ciri bentuk wewenang Gubernur yang lain, yang dijelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, gubernur berperan sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Melihat pasal tersebut Gubernur dapat dikatakan mendapat kewenangan atributif dari undang-undang, karena kewenangan atributif merupakan kewenangan yang melekat dan berasal dari perundang-undangan. Selain itu, gubernur juga memiliki wewenang mandataris dari Presiden, sebab Gubernur harus mempertanggungjawabkan kegiatannya pada Presiden.

Pancasila sejak awal telah dijadikan pandangan hidup sekaligus prinsip-prinsip dasar negara. Pancasila sangat berhubungan dengan nilai-nilai kemasyarakatan (Kirom, 2011). Sila keempat diliputi dan dijiwai oleh sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, meliputi dan menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila keempat menyatakan keutamaan kepentingan negara dan masyarakat, mengutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat dengan semangat kekeluargaan, itikad baik dan rasa tanggung jawab. Sila keempat pancasila bila dikaitkan dengan pengisian jabatan kepala daerah langsung menimbulkan perdebatan apakah bertentangan atau tidak koherensi dari sila keempat pancasila terhadap sistem pilkada secara langsung perlu dikaitkan dengan metode dalam pengambilan keputusan yang mengutamakan sistem musyawarah mufakat. Artinya bahwa sistem pilkada perlu menyerap makna yang mendasarkan pada permusyawaratan seluruh rakyat, sehingga golongan minoritas pun dapat terwakilkan. Hal ini tentu dapat bertentangan dengan metode yang mendasari pada pilkada langsung, yang mana mengutamakan konsep “*one man, one vote*”, sehingga hanya suara terbanyak (mayoritas) saja yang terwakilkan suaranya, namun suara yang sedikit (minoritas) dapat menghilang begitu saja. Walaupun demikian, pilkada langsung tidak juga sepenuhnya dikatakan bertentangan selama dalam keberlangsungannya dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas, sebagaimana makna dari demokrasi pancasila.

Makna dari permusyawaratan dalam sila keempat pancasila mengartikan bahwa dikedepankan prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat. Sehingga kalau makna perwakilan diartikan secara harfiah, maka bisa jadi mengandung pemahaman bahwa pilkada yang mencerminkan nilai sila keempat pancasila seharusnya tetap dilakukan

secara bertingkat melalui badan perwakilan dalam hal ini DPRD. Persoalan menentukan apakah pemilihan kepala daerah akan dilakukan secara langsung atau tidak langsung pada hakekatnya sangat tergantung dari hasil kesepakatan luhur dari para wakil rakyat tersebut. Kesepakatan luhur para wakil rakyat diharapkan tetap memperhatikan nilai-nilai luhur yang hidup di Indonesia yang merupakan penjelmaan dari Pancasila. Penjelasan akan hal tersebut sebetulnya telah terjawab dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang mana secara jelas menyatakan “Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung maupun cara lain”.

Berdasarkan pertimbangan tersebut mengartikan bahwa sesungguhnya kebijakan untuk menerapkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 khususnya frasa “dipilih secara demokratis” bagi kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) adalah merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang. Dengan begitu pilkada yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, menjadi bagian dari kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya. Namun demikian jika dasar pijakannya hanya terpaku pada Kebijakan Hukum Terbuka (*Opened Legal Policy*), maka hanya partai-partai dengan jumlah kursi terbanyak sajalah yang dapat menentukan sistem pilkada yang diinginkan dan mungkin saja lebih menguntungkannya.

Dalam memahami perbedaan argumen kedua kelompok tersebut peneliti mempunyai beberapa penegasan pandangan, baik mengenai makna “dipilih secara demokratis” maupun mengenai “pemerintahan daerah” sebagai berikut:

1. Pengertian “dipilih secara demokratis” dapat bermakna: a) dipilih melalui badan perwakilan, dan b) dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedua mekanisme pemilihan tersebut memiliki legitimasi yang sama, dan oleh karena itu, persoalan aplikasinya untuk pemilihan kepala daerah terletak pada pertimbangan sesuai tidaknya dengan kebutuhan. Kebutuhan tersebut ditentukan oleh fungsi yang diemban oleh pemerintahan daerah.
2. Pengertian “pemerintahan daerah” dapat dibedakan antara pemerintahan daerah yang menjadi Unit Dasar, dan pemerintahan daerah yang menjadi unit antara. Dalam kasus Indonesia, pemerintahan daerah dibedakan antara kabupaten/kota (unit dasar) dan provinsi (unit antara).
3. Ada praktek pemerintahan daerah secara universal, unit dasar berfokus pada pemberian pelayanan, sedangkan unit antara berperan utama dalam pengkoordinasian. Dari segi wilayahnya, unit dasar bersifat lokal, dan unit antara bersifat regional. Oleh karena itu, pada lingkup unit antara, aktivitas dalam proses pemerintahan lebih bersifat dekonsentrasi dan kurang pada aspek perwakilan.
4. Berdasarkan fungsi yang diemban oleh unit dasar dan unit antara berbeda, maka mekanisme pemilihan kepala daerah untuk unit dasar (kabupaten/kota) dan unit antara (provinsi) dapat berbeda.

Berdasarkan beberapa butir pandangan tersebut dapat dikemukakan bahwa pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah, baik untuk Kabupaten/Kota maupun untuk provinsi harus mencerminkan mekanisme “dipilih secara demokratis”. Namun demikian, untuk unit dasar, pemilihan kepala daerahnya seharusnya bersifat “dipilih secara langsung oleh rakyat” (*direct democracy*). Keseharusan tersebut berdasarkan pemikiran bahwa, pertama, Kabupaten/Kota sebagai unit dasar adalah jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan demikian, Kabupaten/Kota merupakan unit yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, untuk kenyamanan pelayanan tersebut, masyarakat perlu memperoleh kesempatan untuk secara langsung memilih siapa yang akan memimpinnya. Pelayanan langsung berakibat pada interaksi yang berbasis kepercayaan (*trust*).

Sedangkan untuk Provinsi sebagai unit antara, perlu diperhatikan pengaturan Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala unit antara dan kepala unit dasar, dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut mengindikasikan pemilihan Gubernur dipilih secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tingkat unit antara (provinsi). Selain itu, perlu dipertimbangkan pula bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai Wakil Pemerintah. Pengaturan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa untuk tingkat provinsi pertimbangan “*representativeness*” bukan prioritas utama dibandingkan pada lingkup unit dasar. Implikasinya, rekrutmen Gubernur di tingkat provinsi dapat menggunakan mekanisme dipilih tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD (*representative democracy*)).

Implikasi lebih lanjut dari opsi Gubernur dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah perlunya pengaturan persyaratan bakal calon Gubernur yang lebih menjamin terpilihnya calon yang memiliki kapabilitas sebagai wakil pemerintah. Dalam hal ini, persyaratan bakal calon perlu ditambah dengan butir “mendapat pertimbangan pemerintah pusat.” Pemenuhan terhadap persyaratan tersebut dapat berupa langkah-langkah sebagai berikut:

1. DPRD melakukan pendaftaran calon sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bakal calon yang terdaftar diajukan kepada pemerintah pusat untuk diberi pertimbangan.
3. Untuk memberikan pertimbangan, pemerintah pusat membentuk tim independen, yang keanggotaannya terdiri dari unsur-unsur pemerintah, dan organisasi profesi. Hasil pertimbangan berupa kualifikasi bakal calon.
4. Bakal calon yang “*qualified*” disampaikan kepada DPRD untuk ditetapkan menjadi calon kepala daerah, dan kemudian dilakukan pemilihan oleh DPRD. Calon dengan suara terbanyak (hasil pemilihan) oleh DPRD disampaikan kepada pemerintah pusat untuk disahkan.

KESIMPULAN

Konsep yang Ideal tentang Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah untuk Mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia

Konsep yang ideal tentang pengaturan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia, yaitu perubahan konsep pemilihan Gubernur kepala daerah provinsi sebagai unit antara, dipilih tidak langsung secara demokratis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dasar pertimbangan bahwa Pancasila sila ke 4 (empat) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengatur bahwa Gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur harus didudukkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagai fungsi dekonsentrasi, provinsi hanya bertugas sebagai koordinasi pusat ke daerah sehingga tidak langsung melayani kebutuhan masyarakat jika dibandingkan dengan lingkup unit dasar atau Kabupaten/Kota. Alasan efektifitas dan efisien anggaran menuju pemerintahan yang baik (*good government*) di lihat wilayah provinsi adalah wilayah regional terdiri dari beberapa Kabupaten\Kota memerlukan anggaran yang sangat besar apabila pemilihan gubernur dipilih langsung oleh rakyat.

BIBLIOGRAFI

- Amrah, Muslimin. (2002). *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni. [Google Scholar](#)
- Anggriani, Rizzka Aulia, Atthahara, Haura, Ramdhani, Rachmat, & Priyanti, Evi. (2022). Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa Kedawung. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 9(9), 3184–3192. [Google Scholar](#)
- Fauzi, Achmad. (2019). Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik. *Jurnal Spektrum Hukum*, 16(1), 119–136. [Google Scholar](#)
- Fried, Robert C. (1963). *The Italian Prefects: A Study In Administrative Politics* (Vol. 6). Yale University Press. [Google Scholar](#)
- Haeruddin, Hannur. (2017). *Analisis Pola Jaringan Politik Klan Kepala Desa Di Kecamatan Rumbia Kabupaten Jeneponto*. Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar. [Google Scholar](#)
- Hanitijo, Ronny. (1988). *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. [Google Scholar](#)
- Hayati, Mulida, & Noor, Rico Septian. (2020). Korelasi Pilkada Langsung Dan Korupsi Di Indonesia. *Morality: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 102–115. [Google Scholar](#)
- Indriyany, Ika Arinia. (2019). Analisis Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan? *Journal Of Social Politics And Governance (Jspg)*, 1(1), 1–13. [Google Scholar](#)

- Johnny, Ibrahim. (2006). *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. [Google Scholar](#)
- Karsa, Topan Indra, & Rohani, Rohani. (2022). Aktualisasi Demokrasi Pancasila Terhadap Pemilihan Kepala Daerah. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 324–340. [Google Scholar](#)
- Kirom, Syahrul. (2011). Filsafat Ilmu Dan Arah Pengembangan Pancasila: Relevansinya Dalam Mengatasi Persoalan Kebangsaan. *Jurnal Filsafat*, 21(2), 99–117. [Google Scholar](#)
- Kurniawan, Fazar. (2018). *Budaya Politik Sehat Menurut Partai Politik Untuk Meningkatkan Elektabilitas Partai Politik Di Kota Bandung (Studi Deskriptif Dpc Pdp, Dpd Nasdem, Dan Masyarakat Kec. Babakan Ciparay & Astana Anyar Bandung)*. Fkip Unpas. [Google Scholar](#)
- Kusuma, Winanda, Permatasari, Bunga, & Suntara, Reza Adriantika. (2022). Peningkatan Pengawasan Partisipatif Masyarakat Desa Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024 Melalui Penyuluhan Hukum. *Das Sein: Jurnal Pengabdian Hukum Dan Humaniora*, 2(2), 93–104. [Google Scholar](#)
- Kusumaputra, Ardhiwinda. (2021). Dekonstruksi Pembangunan Berkelanjutan Melalui Otonomi Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Pasca Omnibus Law. *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, 1(1), 45–58. [Google Scholar](#)
- Latif, Yudi, Haryatmoko, J., Nalle, Victor Imanuel, Aryani, Maria Indira, & Sutrisno, Slamet. (2014). *Masih Perlukah Demokrasi Pancasila Di Indonesia?: Prosiding Simposium Nasional Filsafat (Iv: Surabaya, 8 Maret 2014)*. Fakultas Filsafat. Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya. [Google Scholar](#)
- Leemans, A. F. (N.D.). *Changing Patterns Of Local Government (The Hague: International Union Of Local Authorities, 1970)*; R. *Buchsbaum, Gliederuog Des Buodesgebeites Oach*, 10, 399–408. [Google Scholar](#)
- Rumesten, Iza. (2014). Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah Dengan Pilkada Langsung. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(2), 350–358. [Google Scholar](#)
- Wajdi, Farid, & Hasanuddin, Muhammad Ilham. (2022). *Pengawasan Hakim Dan Penegakan Kode Etik Di Komisi Yudisial*. Sinar Grafika. [Google Scholar](#)
- Wardhani, Lita Tyesta Addy Listiya, Ibrahim, Farid, & Christia, Adissya Mega. (2020). Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 305–318. [Google Scholar](#)
- Yusdiyanto, Yusdiyanto. (2016). Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila

Konsep yang Ideal tentang Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah untuk Mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2). [Google Scholar](#)

Zuhro, R. Siti. (2018). Demokrasi, Otonomi Daerah Dan Pemerintahan Indonesia. *Interaktif: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 10(1), 1–41. [Google Scholar](#)

Copyright holder:

Suratin Eko Supono (2023)

First publication right:

[Syntax Idea](#)

This article is licensed under:

