

Pilkada Langsung dan Paradoks Desentralisasi: Ketidakseimbangan Antara Legitimasi Politik dan Kewenangan Pemerintahan Daerah di Indonesia

*Ahmad Jumadil, Supeno, dan Nazifah

Fakultas Hukum Universitas Batanghari

Jalan Slamet Riyadi Nomor 1 Sungai Putri Broni Kota Jambi

*Correspondence email: amazingahmad.aj@gmail.com

Abstract. *This study aims to examine how the method of selecting regional heads is inextricably linked to the design of decentralization within Indonesia's constitutional system. Debates regarding direct versus indirect regional head elections are often viewed merely through the lenses of democratic procedure, political efficiency, or local government stability. Yet, a deeper perspective—specifically, how authority is regulated and distributed between central and regional governments within the framework of autonomy—is frequently overlooked. This study explores the extent to which regional head election mechanisms truly align with decentralization principles, particularly from the perspective of asymmetric decentralization. Employing a normative legal approach, the study draws upon statutory regulations and conceptual frameworks. Primary legal sources consist of regulations concerning regional government and regional head elections, while secondary sources include relevant literature and prior research findings. The study reveals an imbalance: while directly elected regional heads possess strong political legitimacy, the actual authority exercised by regional governments remains limited due to a system that is still relatively centralized. This situation creates a paradox in the decentralization design: strong local political legitimacy exists alongside insufficient authority to manage regional governance. Consequently, the debate over regional head election mechanisms cannot be divorced from broader issues regarding decentralization design and the division of authority between the central and regional governments within Indonesia's constitutional system.*

Keywords : *regional head elections, decentralization, political legitimacy, asymmetric decentralization.*

Abstrak. Tujuan dari penelitian ini adalah menelaah bagaimana cara memilih kepala daerah berkaitan erat dengan cara mendesain desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perdebatan soal pemilihan kepala daerah langsung atau tidak langsung kerap dipandang hanya sebagai masalah prosedur demokrasi, efisiensi politik, atau stabilitas pemerintahan daerah. Padahal, sering kali sudut pandang yang lebih dalam, yaitu bagaimana kewenangan diatur dan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi, justru terabaikan, menelusuri sejauh mana mekanisme pemilihan kepala daerah benar-benar selaras dengan prinsip desentralisasi, terutama jika dilihat dari kacamata desentralisasi asimetris. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, mengacu pada peraturan perundang-undangan serta pemikiran-pemikiran konseptual. Sumber hukum yang dipakai terdiri dari peraturan terkait pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah sebagai bahan hukum primer, serta berbagai literatur dan hasil penelitian sebelumnya sebagai bahan hukum sekunder. Dari penelitian ini terlihat ada ketidakseimbangan antara kepala daerah yang dipilih langsung memang punya legitimasi politik yang kuat, namun kewenangan pemerintah daerah dalam otonomi yang masih relatif terpusat justru terbatas. Situasi ini memunculkan paradoks dalam desain desentralisasi: di satu sisi ada legitimasi politik yang kuat di tingkat lokal, di sisi lain tidak diimbangi dengan kewenangan yang memadai dalam mengelola pemerintahan daerah. Karena itu, perdebatan soal mekanisme pemilihan kepala daerah tidak bisa dilepaskan dari persoalan desain desentralisasi dan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata kunci: pilkada, desentralisasi, legitimasi politik, desentralisasi asimetris.

PENDAHULUAN

Sejak keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang mendesain ulang metode pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, isu pemilihan langsung dan tidak langsung kembali mencuat. Beberapa tokoh partai politik mengemukakan wacana agar pemilihan pada tahun 2029 mendatang kembali dilakukan melalui anggota DPRD sebagaimana pada masa Orde Baru. Hal serupa juga di wacanakan oleh Presiden Prabowo Subianto yang menekankan aspek efisiensi biaya, stabilitas politik, percepatan proses, dan pengurangan politik uang sebagai pertimbangan utama.¹

Penelitian Dian Puspita Sari dan kawan-kawan mengatakan bahwa memang inefisiensi merupakan salah satu efek negatif utama dari sistem pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia. Hal tersebut terutama disebabkan oleh

¹ Gaten Pambudi, Shella Disti Ayu Agustina, dan Muhamad Ichsan Nur Rizqon, *Efisiensi atau Oligarki? Analisis Wacana Prabowo Mengenai Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD*, JOCER: Journal of Civic Education Research 3, no. 2 (Desember 2025). Hal. 63-64.

tingginya biaya politik yang harus dikeluarkan, baik oleh negara untuk menyelenggarakan tahapan pemilihan maupun oleh para calon kepala daerah untuk biaya kampanye dan logistik.²

Namun, perdebatan metode pemilihan langsung maupun tidak langsung sering kali lepas dari konteks yang lebih mendasar, yaitu desain desentralisasi dan otonomi daerah yang melandasi roda pemerintahan pada tingkat lokal. Mekanisme pemilihan seolah akan menjadi solusi cepat dan tepat dalam memperbaiki kelemahan-kelemahan pada pelaksanaan pemilihan dan jalannya roda pemerintahan di daerah. Padahal, persoalan yang lebih mendasar terletak pada hubungan antara mekanisme pemilihan tersebut dengan desain distribusi kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah. Sebab, mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung dipahami sebagai perwujudan konkret kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Kepala daerah memperoleh legitimasi karena dipilih melalui mekanisme demokratis yang memberikan kesempatan setara bagi warga negara untuk menentukan pemimpinnya.³ Instrumen inilah yang menghasilkan legitimasi politik, sedangkan efektivitas pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana legitimasi tersebut didukung oleh kewenangan yang memadai untuk menjalankan mandat yang diberikan oleh rakyat.

Otonomi daerah sudah diamanatkan secara eksplisit pada perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 melalui perubahan Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."

Menurut Leo Agustino (2014), amanat tersebut menunjukkan bahwa hak otonomi bagi masyarakat dalam konstitusi secara terang mendapat jaminan. Kendati demikian, hak otonomi tersebut mesti dimaknai dari dua segi. Segi pertama, rakyat Indonesia mempunyai kebebasan untuk berpartisipasi aktif dalam proses politik di level pemerintahan negara. Kedua, wujudnya hak otonomi rakyat dalam pemerintahan di aras lokal. Merujuk pada segi yang disebutkan terakhir, integrasi antara hak otonomi rakyat dalam politik lokal akan menghasilkan 'wajah' pembangunan yang berbeda antara masing-masing daerah.⁴

Hal itulah yang disebut dengan istilah desentralisasi asimetris. Charles D. Tarlton mendefinisikan model asimetris sebagai sistem di mana unit-unit lokal memiliki berbagai tingkat otonomi dan kekuasaan yang berbeda satu sama lain. Ia menekankan bahwa kualitas hubungan antara pemerintah pusat dan setiap unit komponen bisa bervariasi secara signifikan di seluruh sistem. Tarlton mengadopsi pemikiran Livingston bahwa desentralisasi adalah cara memberikan ekspresi politik pada keberagaman sosial, budaya, dan ekonomi yang nyata di masyarakat melalui pemerintah daerah.⁵ Michael Keating menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris adalah mekanisme untuk mengakomodasi klaim kebangsaan yang berbeda dalam suatu negara. Keating menolak pandangan bahwa setiap daerah harus diperlakukan secara seragam jika realitas sosiologis dan tuntutan politik mereka berbeda.⁶ Dengan kata lain desentralisasi asimetris berarti pemberian kewenangan yang tidak seragam kepada daerah-daerah. Setiap daerah bisa memiliki tingkat otonomi yang berbeda, tergantung pada kondisi, kebutuhan atau karakteristik khusus daerah tersebut. Hal ini didukung oleh konstitusi di Indonesia yang dengan sangat jelas mengamanatkan kebijakan desentralisasi yang mengarah pada bentuk asimetris sehingga pola pembangunan bisa berjalan maksimal dan khas daerah masing-masing.

Negara Indonesia didasarkan pada prinsip satu kesatuan kekuasaan. Kesatuan dimaknai sebagai negara yang diatur secara konstitusional sebagai satu unit yang mandiri. Kekuasaan politis dari suatu negara kesatuan dapat ditransfer kepada pemerintah yang berada di bawahnya atau pemerintah daerah.⁷ Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa otonomi bukan hak asali daerah, melainkan pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Asep Nurjaman mengindikasikan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dengan bentuk desentralisasi asimetris yang memberikan pelajaran yang kompleks dalam mengelola otonomi.⁸ Dalam sistem pemerintahan yang secara normatif mengakui bahkan mengamanatkan desentralisasi asimetris, di sisi lain, pola pergantian tampuk

² Dian Puspita Sari, Mohammad Haris Taufiqur Rahman, dan Moch Hasan Hafani, "Keseimbangan antara Efisiensi, Demokrasi, dan Amanat Konstitusi Dalam Rekonstruksi Sistem Pemilihan Kepala Daerah," *MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 3, no. 1 (Maret 2025). Hal. 74

³ Sudiar Kokodaka, *Legitimasi Kepala Daerah dan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Hukum Transendental*, Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Vol. 4, No. 2, (2026), hal. 2216

⁴ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta, 2014. hal. 59

⁵ Charles D. Tarlton. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*. The Journal of Politics 27: 861-74. 1965. hal. 866 - 869

⁶ Michael Keating. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press. 2001. hal. 102-103.

⁷ Sri Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (November 2019). Hal. 634.

⁸ Asep Nurjaman. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Teori dan Praktik di Indonesia*. Malang: UMM Press. 2025. Hal. 231-232

kepemimpinan di daerah diatur secara seragam. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan tentang relevansi mekanisme pemilihan kepala daerah, khususnya ketika dikaitkan dengan derajat otonomi daerah yang sesungguhnya.

Kajian mengenai pilkada di Indonesia umumnya berfokus pada aspek demokrasi elektoral seperti legitimasi politik, preferensi pemilih, partisipasi politik, biaya politik, atau konflik politik lokal. Sejumlah studi dalam lima tahun terakhir menunjukkan kecenderungan tersebut. Contohnya ialah penelitian dalam artikel yang berjudul *Survey Analysis of Voter Preferences in Direct and Indirect Elections* oleh Fenny Novia Istanti tahun 2026 membahas preferensi pemilih terhadap sistem pemilihan langsung dan tidak langsung melalui pendekatan survei komparatif dan *Root Cause Analysis* (RCA).⁹

Atau penelitian dari Galang Geraldly (2026) yang berjudul *From Representation To Political Contracts: Legitimacy And People's Sovereignty In Election Based On Deliberative Public Spaces* yang membahas ketegangan antara legitimasi prosedural dan kedaulatan rakyat substantif dalam demokrasi elektoral di Indonesia, di mana pemilihan umum yang telah terlembaga secara formal sering kali lebih memprioritaskan agregasi suara dibandingkan dengan keterlibatan komunikatif yang bermakna.¹⁰

Kajian-kajian lainnya mengenai pilkada secara umum seringkali berfokus pada hal-hal yang bersifat teknis seperti partisipasi politik pemilih pemula, partisipasi masyarakat pada masa pandemi, hak pilih warga negara, komunikasi politik untuk meningkatkan partisipasi, serta praktik politik uang dalam Pilkada. Dengan demikian, Pilkada lebih sering dipahami sebagai arena kompetisi elektoral dan mobilisasi partisipasi publik daripada sebagai bagian dari desain desentralisasi dan distribusi kewenangan dalam pemerintahan daerah.

Tulisan ini menawarkan perspektif berbeda dengan menempatkan mekanisme pemilihan kepala daerah dalam kerangka desain desentralisasi dan distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kajian ini bertumpu pada asumsi bahwa perdebatan pemilihan langsung atau tidak langsung tidak dapat direduksi semata-mata menjadi persoalan tata kelola pemerintahan daerah. Namun, mencoba menempatkan kembali perdebatan tersebut dalam kerangka yang lebih mendasar, yaitu desain desentralisasi dan distribusi kewenangan dalam sistem otonomi daerah di Indonesia.

Efek negatif pemilihan langsung seperti efisiensi, stabilitas atau efektivitas, yang sering menjadi kambing hitam, bukanlah hal yang substantif, namun merupakan kritik pada hubungan mekanisme pemilihan (langsung atau tidak langsung) terhadap desain desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini menjadi diskursus yang coba dikaji oleh penulis yang bertujuan untuk menempatkan mekanisme pemilihan sebagai bagian dari arsitektur otonomi daerah. Serta sejauh mana pemilihan langsung maupun tidak langsung selaras dengan prinsip desentralisasi asimetris serta kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Dengan demikian, kontribusi tulisan ini adalah menawarkan perspektif bahwa perdebatan mengenai mekanisme pilkada tidak dapat dilepaskan dari persoalan struktur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah tidak dapat dipisahkan dari desain desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga perdebatan mengenai pemilihan langsung atau tidak langsung harus ditempatkan dalam kerangka distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

METODE PENELITIAN

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹¹ Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif-analitis. Pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.¹² Tujuannya adalah untuk menilai koherensi antara desain pemilihan kepala daerah dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan

⁹ Fenny Novia Istanti, *Survey Analysis of Voter Preferences in Direct and Indirect Elections*, Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia vol. 7, no. 2. (Mei 2026). Hal. 230-231. <https://doi.org/10.46874/hyk64k49>

¹⁰ Galang Geraldly, *From Representation to Political Contracts: Legitimacy and People's Sovereignty in Election Based on Deliberative Public Spaces*, Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia 7, no. 2 (Mei 2026): 173-189. <https://doi.org/10.46874/hyk64k49>

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III. Jakarta: Universitas Indonesia Pers, 1986, hal. 43.

¹² Ibid. hlm. 52.

legislasi dan regulasi. Dalam pendekatan ini, peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹³ Hal ini digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah. Sementara itu, pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan ketika peneliti ingin membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan dalam penelitiannya.¹⁴ Pendekatan ini dilakukan untuk menganalisis konsep desentralisasi, otonomi daerah, serta desentralisasi asimetris dalam perspektif teori pemerintahan daerah dan hukum tata negara. Melalui kedua pendekatan tersebut, penelitian ini berupaya menilai koherensi antara desain mekanisme pemilihan kepala daerah dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sumber data sepenuhnya berupa data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer berupa undang-undang dan peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier sebagai pendukung.¹⁵ Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran deduktif untuk menilai sejauh mana koherensi antara norma konstitusi, peraturan perundang-undangan dan desain mekanisme pemilihan kepala daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep dan Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Secara yuridis, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹⁶ Penyerahan ini bertujuan agar daerah dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain pengertian dari aspek yuridis, desentralisasi juga dapat didefinisikan melalui pendekatan administratif dan politik. Pengertian oleh ahli yang paling mendekati pengertian dalam perspektif administratif dikemukakan oleh Rondinelli yang mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.¹⁷ Litvack dan Seddon memposisikan desentralisasi dalam kerangka politik dengan membaginya ke dalam beberapa jenis, salah satunya adalah desentralisasi politik. Desentralisasi politik dipahami sebagai distribusi kewenangan pengambilan keputusan publik kepada warga negara atau representasi terpilih di tingkat lokal. Tujuannya bukan semata-mata efisiensi administratif, melainkan penguatan partisipasi dan akuntabilitas dalam proses perumusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan publik. Dalam perspektif ini, desentralisasi menjadi instrumen demokratisasi yang menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam menentukan arah pemerintahan daerah.¹⁸

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap memperhatikan keberagaman dan kekhasan yang dimiliki oleh setiap daerah yang ada di Indonesia. Konsep ini secara teoritis dikenal dengan nama desentralisasi asimetris. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum oleh rakyat. Selain itu, gubernur, bupati, dan wali kota juga dipilih secara demokratis.¹⁹ Pengembangan model desentralisasi asimetris dapat dilihat pada perubahan Pasal 18 menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B dalam UUD 1945 setelah perubahan kedua. Perubahan ini didasarkan pada beberapa pemikiran argumentatif, antara lain: pertama, menggunakan kapasitas *governability* sebagai tolak ukur utama; kedua, desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi; ketiga, desain ini harus diletakkan di atas prinsip keberbhinekaan sosial dan kultural di Indonesia; dan keempat, desentralisasi asimetris tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal, tetapi juga kebutuhan nasional.

Konsep desentralisasi asimetris berasal dari konsep federal asimetris (*asymmetric federation*) di mana salah satu atau lebih pemerintahan lokal atau unit politik memiliki berbagai tingkat otonomi dan kekuasaan. Lebih lanjut

¹³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Cet. XV. Jakarta: Kencana. 2021. hal. 137

¹⁴ Ibid hlm. 177

¹⁵ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. hal. 53

¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat (8).

¹⁷ Hanif Nurcholis, Modul 1 Administrasi pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah, Universitas Terbuka, hal.11.

¹⁸ Jennie Litvack and Jessica Seddon, *Decentralization-Briefing Notes*, Word Bank Institute, 1999, hal. 2.

¹⁹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (1) dan (2).

dijelaskan oleh Tarlton terkait model desentralisasi asimetris bahwa dalam sistem model desentralisasi asimetris, setiap unit komponen akan memiliki fitur unik atau seperangkat fitur yang akan memisahkan dengan cara yang penting, minatnya dari keadaan lain atau sistem yang dianggap secara keseluruhan.²⁰ Konsep ini sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua dan Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima provinsi ini secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara.²¹ Meskipun secara normatif Indonesia mengakui diferensiasi kewenangan, diferensiasi tersebut tidak dirancang sebagai arsitektur sistemik, melainkan sebagai respons atas kondisi politik tertentu.

Penelitian yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris terhadap lima provinsi ini dilakukan. Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme dua daerah (tiga provinsi), yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Kedua, alasan ibu kota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau oleh infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Wali Kota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem mayoritas bersyarat di mana pemenang yang ditetapkan memperoleh suara lebih dari 50%. Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keraton/pakualam masing-masing. Keempat, alasan perbatasan, serta yang kelima, karena pusat pengembangan ekonomi.²² Penelitian UGM ini menegaskan posisi desentralisasi yang kita anggap asimetris ini masih dilatarbelakangi keadaan atau kondisi tertentu, bukan didasarkan pada diferensiasi kapasitas daerah atau sistem yang dibuat oleh pemerintah untuk menguatkan sistem desentralisasi yang diamanahkan oleh undang-undang. Kekhususan yang diberikan kepada Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DIY memang menunjukkan adanya pengakuan terhadap keberagaman, namun belum membentuk model desentralisasi asimetris yang sistemik dalam keseluruhan arsitektur hubungan pusat dan daerah.

Inkonsistensi yang terjadi ini menjadi semakin nyata ketika dihadapkan pada desain mekanisme rekrutmen kepala daerah. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota mengatur satu mekanisme yang berlaku seragam bagi seluruh daerah di Indonesia, tanpa mempertimbangkan perbedaan kapasitas kelembagaan, tingkat otonomi, maupun karakteristik sosial-politik masing-masing daerah. Daerah dengan otonomi khusus seperti Aceh dan Papua, yang secara konstitusional diakui memiliki kekhususan dalam pengelolaan pemerintahan, tetap tunduk pada rezim pilkada yang sama dengan daerah reguler. Dalam hal tersebut hanya ada beberapa pengecualian parsial yang diatur dalam undang-undang kekhususan masing-masing. Keseragaman ini pada dasarnya mengabaikan logika diferensiasi yang menjadi fondasi desentralisasi asimetris itu sendiri. Jika desentralisasi asimetris berangkat dari pengakuan bahwa tiap daerah memiliki kapasitas dan kebutuhan yang berbeda, maka penerapan pola pemilihan kepemimpinan daerah yang seragam justru mengasumsikan adanya kesetaraan yang tidak sesuai dengan kondisi nyata.

Dengan demikian, terdapat kontradiksi secara struktural dalam arsitektur desentralisasi Indonesia yaitu di satu sisi konstitusi mengakui diferensiasi kewenangan antardaerah, tetapi di sisi lain instrumen rekrutmen kepemimpinan daerah dirancang secara seragam. Kontradiksi ini bukan sekadar persoalan teknis legislasi, melainkan mencerminkan ketidakkonsistenan dalam logika desain desentralisasi itu sendiri, di mana pengakuan terhadap keberagaman daerah berhenti pada level kewenangan administratif, tetapi tidak berlanjut pada level mekanisme demokratis yang menentukan siapa yang nantinya akan menjalankan kewenangan tersebut. Inilah yang menjadikan keseragaman mekanisme pilkada tidak selaras dan sejalan dengan prinsip diferensiasi dalam desentralisasi asimetris yang diakui oleh konstitusi Indonesia.

Ketidakseimbangan antara Legitimasi Langsung dan Kewenangan yang Terbatas

Legitimasi atau keabsahan adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran ini berdasarkan persepsi bahwa

²⁰ Robert Endi Jaweng, *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurnal Analisis CSIS (Politik Kekerabatan di Indonesia) Vol. 40 No.2, Jakarta, 2011, hal. 162

²¹ Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018, hal. 415

²² Ibid. hal. 416-417

pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dalam masyarakat dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah. Jadi, mereka yang diperintah menganggap bahwa sudah wajar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh penguasa dipatuhi.²³ Menurut David Easton, legitimasi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam hubungannya sebagai dukungan sistem (*support system*) terhadap suatu rezim yang dipilih melalui pemilihan politik. Legitimasi dianggap sebagai faktor krusial bagi kelangsungan stabilitas rezim dan demokrasi guna memastikan kelancaran pelaksanaan tugas dan kebijakan. Easton mendefinisikan legitimasi politik sebagai keyakinan atau *conviction* dari anggota masyarakat bahwa benar dan pantas bagi mereka untuk menerima serta mematuhi otoritas, serta tunduk pada persyaratan rezim yang ada.²⁴ Dalam konteks demokrasi, pemilihan langsung akan menjadi sumber legitimasi yang sangat besar bagi pemimpin terpilih.

Dalam literatur tata kelola demokrasi, legitimasi politik tidak hanya ditentukan oleh mekanisme pemilihan semata, tetapi juga oleh kualitas proses pemerintahan serta kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintahan tersebut. Legitimasi demokrasi awalnya dijelaskan oleh Fritz W. Scharpf yang membedakan legitimasi ke dalam dua dimensi, yaitu *input legitimacy* dan *output legitimacy*. *Input legitimacy* merujuk pada sejauh mana proses politik memungkinkan partisipasi masyarakat dalam menentukan keputusan politik, sementara *output legitimacy* berkaitan dengan kemampuan pemerintah menghasilkan kebijakan yang efektif dan memberikan manfaat bagi masyarakat.²⁵ Selanjutnya, Vivien A. Schmidt memperluas kerangka tersebut dengan menambahkan dimensi *throughput legitimacy* yang menjelaskan bahwa sebuah sistem politik tidak hanya butuh dukungan di awal (input) dan hasil yang baik di akhir (output), tetapi juga harus memiliki proses internal yang bersih, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan agar dapat dianggap sah secara demokratis.²⁶ Legitimasi yang didapatkan secara langsung bukan sekadar pengakuan formal semata. Melainkan motor penggerak serta menciptakan ekspektasi dari masyarakat akan kewenangan politik yang lebih luas. Hal ini sejalan dengan pandangan Margaret Levi bahwa legitimasi menciptakan ruang bagi kewenangan politik yang lebih luas, namun sekaligus membebankan ekspektasi timbal balik yang besar dari rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Levi menjelaskan bahwa rakyat memiliki ekspektasi timbal balik (*reciprocity*). Artinya, semakin sah sebuah pemerintah, semakin besar kewenangan yang diberikan rakyat mengakibatkan ekspektasi terhadap pemerintah dalam memberikan layanan publik yang sebanding, juga semakin besar.²⁷

Pemilihan langsung sering dipandang sebagai mekanisme yang memberikan legitimasi politik yang lebih kuat bagi pemimpin terpilih. Dalam penelitiannya, Teten Jamaludin (2019) mengakui bahwa sistem pemilihan langsung memberikan legitimasi yang sangat kuat dari masyarakat bagi kepala daerah yang terpilih.²⁸ Legitimasi menjadi fondasi utama dalam pelaksanaan pemerintahan di level daerah. Hal tersebut merupakan wujud dari kedaulatan rakyat di mana rakyat tidak hanya menjadi objek kebijakan negara, tetapi juga subjek utama dalam menentukan arah pemerintahan. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, merupakan salah satu bentuk nyata implementasi teori kedaulatan rakyat, di mana rakyat diberi hak penuh untuk memilih pemimpinnya tanpa perantara. Dengan demikian, teori ini menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi eksistensi sistem pemilihan langsung di Indonesia.²⁹ Mandat politik yang diterima melalui pemilihan langsung, menimbulkan klaim normatif terhadap kewenangan untuk mewujudkan visi, misi, program dan janji manis politik yang telah terlanjur dilemparkan kepada masyarakat dalam proses kampanye. Dengan demikian, legitimasi yang dilahirkan dari pemilihan langsung tidak bisa dipandang semata-mata pada persoalan penerimaan masyarakat saja, tetapi juga mempunyai konsekuensi dalam sistem ketatanegaraan kita yang mengatur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebut dikonfirmasi dalam penelitian Marulak Pardede (2018) bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, pemilihan langsung dipandang sebagai mekanisme yang memberikan legitimasi keterpilihan yang sah bagi

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Cetakan ke-4. Jakarta Gramedia Pustaka Utama. 2022. hal. 64-65

²⁴ David Easton. *A System Analysis of Political Life*. New York. John Wiley & Sons. 1965. hal. 278-279

²⁵ Andrea Zeller. 2024. "Measuring Democratic Legitimacy within Regional Organizations: A Member States' Perspective." *Frontiers in Political Science*, Vol. 6, Artikel 1359645. hal. 5-5 <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1359645>

²⁶ Vivien A Schmidt. 2010. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*. KFG Working Paper No. 21. Berlin: Freie Universität Berlin. hal. 20

²⁷ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*. California. University of California Press. 1988. hal.68-69

²⁸ Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika," *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, no. 1 (2019): Hal. 32 <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>

²⁹ Patrisia Yubiliana Herti Mbu, Saryono Yohanes, Umbu Lily Pekuwali, *Journal of Administrative and Social Science- VOLUME. 6, NOMOR. 1, JANUARI 2025*. hal. 367. <https://doi.org/10.55606/jass.v6i1.2208>

pemimpin daerah karena dianggap paling sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan nafas konstitusi.³⁰ Di sinilah diskursus mengenai legitimasi politik bertemu dengan desain otonomi daerah dalam kerangka konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Konsep otonomi di sistem ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 18A dan Pasal 18B Perubahan Kedua UUD 1945, yang telah mengamanatkan desain desentralisasi asimetris yang membuka ruang bagi kekhususan dan keberagaman daerah. Namun, dalam desain otonomi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur hal yang lebih teknis, kewenangan-kewenangan yang seharusnya diberikan untuk ruang kekhususan dan keberagaman tersebut masih dinilai sangat terbatas. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 9 ayat (1) yang membagi urusan pemerintahan menjadi tiga kategori utama, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.³¹

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dibagi menjadi dua jenis, yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, yang kemudian dibagi menjadi urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan sosial, serta urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Lalu ada urusan pemerintahan pilihan, yaitu urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut, seperti kelautan, pariwisata, pertanian, kehutanan, dan energi.³² Undang-Undang ini secara tegas mengatur bahwa penyelenggaraan urusan konkuren oleh daerah harus berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, daerah memang melaksanakan urusan, tetapi pelaksanaannya wajib mengikuti parameter nasional yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, secara normatif kewenangan pemerintah daerah dibatasi oleh batasan normatif ketat yang ditetapkan pusat sehingga membatasi gerak dan kreativitas kebijakan daerah.

Keterbatasan tersebut tidak hanya dirasakan oleh daerah yang melaksanakan pilkada dengan mekanisme pemilihan langsung saja. Paradoks ini makin nyata pada daerah otonomi khusus, di mana bahkan UU khusus pun tak lepas dari intervensi pusat seperti yang terjadi pada Provinsi Papua dan Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penerapan Undang-Undang kekhususan kelima provinsi ini masih dibatasi oleh kewenangan-kewenangan pusat. Salah satu contoh ialah kasus Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh didukung konstitusi melalui Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan MoU Helsinki, serta Pasal 246 dan 247 UUPA. Namun, muncul konflik materiil dengan PP Nomor 77 Tahun 2007 yang melarang desain bendera daerah yang mirip dengan simbol organisasi separatis.³³ Hal ini menyebabkan belum adanya pengakuan politik secara penuh dari pemerintah pusat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya di lapangan. Contoh selanjutnya ialah pada pengelolaan kawasan strategis di Provinsi Daerah Khusus Jakarta diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024, di mana kendali pemerintah pusat sangat dominan lewat Dewan Kawasan Aglomerasi yang dipimpin Wakil Presiden. Penelitian Rizki Fauzan Syarif dkk., menunjukkan bahwa konsep aglomerasi di Jakarta bersifat sentralistik, berbeda dengan daerah lain yang cenderung terdesentralisasi.³⁴

Hal ini dapat menjelaskan bahwa dalam kerangka desentralisasi, legitimasi politik kepala daerah yang diperoleh melalui pemilihan langsung seharusnya berjalan seiring dengan kapasitas kewenangan yang memadai untuk menjalankan pemerintahan daerah. Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, legitimasi politik tersebut tidak selalu diikuti dengan perluasan kewenangan pemerintahan daerah. Kondisi ini menimbulkan

³⁰ Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah," *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 18, no. 2 (Juni 2018). Hal. 143-144

³¹ UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (1): Urusan pemerintahan absolut yaitu Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional. Urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Urusan ini adalah urusan yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan ini mencakup hal-hal strategis seperti pembinaan wawasan kebangsaan, ketahanan nasional, koordinasi antar instansi, serta pengembangan kehidupan demokrasi.

³² Ibid pasal 11, 12, dan 13

³³ Arabiyani. *Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh*. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 2, Juli 2018 : 195 – 212. hal. 198-199. DOI : 10.25216/JHP.7.2.2018.195-212

³⁴ Rizki Fauzan Syarifd kk. Implikasi Pengelolaan Kawasan Aglomerasi dalam Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta terhadap Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 4 No. 2 (2024). hal. 354-355. <https://doi.org/10.14421/455xj860>

ketidakseimbangan antara legitimasi politik yang tinggi dan ruang kewenangan yang relatif terbatas. Ketidakseimbangan inilah yang dapat dipahami sebagai paradoks dalam desain desentralisasi di Indonesia.

Akar dari ketidakseimbangan ini bukanlah semata-mata persoalan seberapa luas kewenangan yang diberikan kepada sebuah daerah, melainkan ada persoalan yang lebih mendasar yaitu bahwa desain pilkada dan desain otonomi daerah di Indonesia tidak dirancang sebagai satu kesatuan arsitektur yang koheren. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada bertolak dari logika kedaulatan rakyat dan legitimasi demokratis yang memiliki konsep bahwa rakyat berhak menentukan pemimpinnya secara langsung sebagai ekspresi otonomi politik di tingkat lokal. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertolak dari logika yang berbeda, yaitu efisiensi tata kelola dan integrasi kebijakan nasional yang dapat menjelaskan bahwa urusan pemerintahan harus berjalan dalam koridor norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kedua undang-undang ini tidak memiliki garis penghubung yang secara eksplisit dapat menyelaraskan derajat legitimasi demokratis kepala daerah dengan ruang kewenangan yang tersedia kepala daerah tersebut. Akibatnya, semakin kuat legitimasi yang diperoleh kepala daerah melalui pilkada langsung, semakin besar pula jurang antara ekspektasi publik yang dibebankan kepada seorang kepala daerah dan kapasitas kebijakan yang dapat ia jalankan.

Hal ini menempatkan kepala daerah dalam posisi yang paradoksal. Ia memperoleh mandat politik yang kuat, bahkan bisa lebih kuat dari anggota DPR karena dipilih langsung oleh konstituen dalam satu wilayah administratif tertentu, namun menjalankan mandat tersebut dalam koridor kewenangan yang ditentukan, diawasi, dan sewaktu-waktu dapat diintervensi oleh pemerintah pusat. Paradoks ini bukan produk dari kelemahan individu kepala daerah, melainkan karena adanya ketidaksinkronan antara desain dua rezim hukum yang mengatur dua hal yang seharusnya saling melengkapi yaitu siapa yang memimpin daerah dan apa yang boleh ia lakukan sebagai pemimpin.

Koherensi Mekanisme Pilkada dalam Desain Desentralisasi Indonesia

Perjalanan desentralisasi negara Indonesia dimulai dari sebuah mimpi besar para pendiri bangsa seperti M. Yamin dan Mr. Soepomo. Mereka membayangkan Indonesia sebagai rumah besar yang diurus secara bersama-sama tanpa harus menjadi negara federal. Istilah desentralisasi dimunculkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) setelah berakhirnya kekuasaan Jepang. Istilah ini muncul dalam rancangan Mr. Yamin yang menyebutkan bahwa Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas dasar desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara.³⁵ Namun, pada masa Orde Baru mimpi itu sempat terkunci dalam sistem yang kaku dan serba pusat. Saat itu, daerah diibaratkan seperti anak kecil yang membutuhkan izin orang tua, yaitu pemerintah pusat untuk setiap urusannya, baik urusan kecil maupun urusan besar. Sehingga kreativitas pun mandek karena semua perintah datang dari pusat.

Transisi menuju era Reformasi menandai pergeseran paradigma fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kebijakan ini menginisiasi desentralisasi secara masif dengan memberikan otonomi luas kepada daerah kabupaten dan kota, serta mengubah relasi antara provinsi dan kabupaten/kota dari pola hierarkis-sentralistik menjadi kemitraan fungsional yang lebih setara. Implementasi instrumen fiskal seperti Dana Alokasi Umum (DAU) serta pengenalan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan manifestasi dari penguatan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Langkah ini bukan sekadar restrukturisasi administratif, melainkan sebuah upaya strategis untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan memperluas ruang partisipasi politik bagi warga negara dalam menentukan arah pembangunan daerahnya secara mandiri.

Dalam perkembangannya, dinamika otonomi daerah menghadapi tantangan berupa fragmentasi kekuasaan dan inefisiensi koordinasi antarwilayah yang sering kali memicu fenomena ego sektoral di tingkat lokal. Sebagai respons atas kebutuhan harmonisasi kebijakan nasional, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai instrumen rekayasa institusional untuk menyelaraskan kembali distribusi kewenangan antara pusat dan daerah. Melalui undang-undang ini, dilakukan penataan ulang terhadap urusan pemerintahan konkuren, di mana beberapa sektor strategis ditarik kembali ke otoritas yang lebih tinggi serta penguatan posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP) untuk menjalankan fungsi pengawasan. Transformasi regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa implementasi otonomi daerah tetap berpijak pada prinsip efektivitas tata kelola, sehingga kemajuan di tingkat lokal senantiasa koheren dengan integrasi pembangunan nasional. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintah pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Penjelasan pasal tersebut mengatakan bahwa yang dimaksud dengan “kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren baik yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat maupun yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal tersebut

³⁵ Muhammad Noor. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena. 2012. hal. 57

ditegaskan kembali dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang mengatakan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah dan presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa desain desentralisasi Indonesia belum sepenuhnya lepas dari kontrol pemerintah pusat. Meskipun daerah diberikan urusan dan kewenangan khusus, semua itu masih harus sejalan dengan kebijakan dan kepentingan nasional serta diawasi oleh pemerintah pusat, sehingga desentralisasi tidak sepenuhnya beroperasi sebagai transfer kedaulatan pemerintah yang otonom, melainkan sebagai desentralisasi yang terkendali dalam kerangka negara kesatuan. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa otonomi yang dicita-citakan negara bukanlah otonomi secara bebas, melainkan pelimpahan urusan pemerintah pusat yang diterjemahkan dalam bentuk lokal. Konsekuensinya, kebijakan itu bercorak integratif-hierarkis, tidak sepenuhnya horizontal. Daerah masih memiliki diskresi dalam mengelola urusan konkuren, tetapi dalam koridor standar yang sudah ditentukan. Namun, desain desentralisasi yang bersifat integratif-hierarkis tersebut tidak dapat dimaknai secara utuh tanpa menelaah bagaimana kepemimpinan daerah direkrut dan memperoleh legitimasi. Mekanisme rekrutmen kepala daerah menjadi variabel penting karena ia menentukan sejauh mana otonomi administratif yang diberikan pusat dapat bertemu dengan kedaulatan rakyat di tingkat lokal yang merupakan sebuah pertemuan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Desain desentralisasi di Indonesia pada dasarnya menempatkan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan yang terkendali, terkontrol dan sejalan dengan kebijakan nasional. Namun, arsitektur kewenangan tersebut tidak dapat dilepaskan dari mekanisme rekrutmen kepemimpinan daerah yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang memberikan legitimasi politik langsung kepada kepala daerah melalui Pilkada. Di titik inilah desain otonomi administratif bertemu dengan demokrasi elektoral lokal: kepala daerah memperoleh mandat langsung dari rakyat, tetapi menjalankan kewenangannya dalam batasan norma, standar, dan pengawasan pemerintah pusat. Dengan demikian, koherensi antara desentralisasi dan Pilkada tidak semata-mata ditentukan oleh luasnya kewenangan daerah, melainkan oleh bagaimana legitimasi politik lokal tersebut diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan nasional yang tetap bersifat unitaris. Asumsi secara umum mengatakan bahwa demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila terjadi penyerahan mandat (politik) langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh karena itu, menurut Leo Agustino (2014), terdapat beberapa keuntungan ketika pilkada langsung dilaksanakan. Pertama, berwujudnya legitimasi politik pimpinan daerah karena dukungan langsung dari suara pemilih yang nyata (*real voters*) yang merefleksikan kepentingan konstituen. Kedua, pilkada langsung mampu membangun *local accountability*. Hal ini disebabkan oleh penanaman modal politik sebagai wujud pembangunan legitimasi politik. Ketiga, saat *local accountability* terwujud, maka dapat memperkuat proses demokrasi di level lokal. Keempat, pilkada langsung akan meningkatkan kesadaran politik.³⁶

Evaluasi pelaksanaan pilkada yang dilakukan pada tahun 2014 melahirkan undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang mengembalikan pemilihan kepala daerah ke tangan DPRD. Namun, mekanisme ini tidak jadi dilaksanakan karena presiden saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono, menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang mengembalikan cara pemilihan kepala daerah secara langsung. Perppu ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pilkada secara serentak untuk pertama kalinya. Untuk memperoleh legitimasi secara demokratis, negara Indonesia memiliki beberapa model yang sudah pernah dijalankan, yaitu pemilihan langsung dan pemilihan tidak langsung. Pada periode pemilihan tidak langsung, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Model ini berlangsung cukup lama, yaitu dari tahun 1974 sampai dengan tahun 2005. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah undang-undang pertama yang mengusulkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Namun, DPRD bukanlah institusi yang sepenuhnya memilih kepala daerah karena pada akhirnya, Menteri Dalam Negeri memiliki wewenang untuk memilih dan mengangkat salah satu calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD. Periode pemilihan secara langsung berlangsung mulai tahun 2005. Perubahan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut merupakan bagian dari upaya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia setelah masa Orde Baru usai.

Dua macam model pemilihan tersebut memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Pemilihan langsung, misalnya, memiliki konsekuensi logis terhadap tata kelola pemerintahan daerah. Biaya politik yang tinggi, potensi polarisasi sosial, serta merebaknya politik transaksional dapat memengaruhi kualitas kepemimpinan di daerah. Selain itu, hubungan horizontal antara pemerintah daerah dan DPRD serta hubungan vertikal antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat juga berpotensi tidak selalu lurus dan sejalan. Hal ini tentu saja berdampak

³⁶ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*.. hal.103

pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berpengaruh pada kualitas pelaksanaan otonomi. Sebaliknya, mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD menempatkan lembaga legislatif di daerah sebagai aktor penting dalam proses pergantian tampuk kekuasaan. Model ini memiliki kelebihan dalam memperkuat koordinasi dan konsolidasi kebijakan pemerintah daerah seiring dengan harmonisnya hubungan eksekutif dan legislatif. Namun, di sisi lain, hubungan ini berpotensi menggerus peran publik dalam menentukan arah kebijakan. Digantikan dengan dominannya politik elit antara eksekutif dan legislatif yang berakibat pada tidak semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah akan didukung oleh mayoritas masyarakat. Atau paling tidak, kebijakan tersebut tidak murni atas dasar kepentingan masyarakat umum.

Pemilihan langsung memiliki legitimasi, sebaliknya, partisipasi tinggi, namun risiko polarisasi juga tinggi. Sementara, pemilihan melalui DPRD lebih harmonis dan koordinatif, namun lebih bersifat elitis. Dari perspektif otonomi daerah, kedua mekanisme tersebut memiliki implikasi yang berbeda terhadap pola relasi kekuasaan di tingkat lokal. Pemilihan langsung menekankan dimensi partisipatif dan legitimasi rakyat, sementara pemilihan melalui DPRD menekankan konsolidasi kelembagaan dalam sistem perwakilan. Dengan demikian, perdebatan mengenai mekanisme pilkada tidak semata-mata menyangkut tingkat demokratisasi, melainkan juga berkaitan dengan bagaimana desain kelembagaan tersebut mendukung atau memengaruhi efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Kedua model pemilihan ini menunjukkan bahwa efektivitas mekanisme pilkada tidak dapat dilepaskan dari konteks desain desentralisasi yang lebih luas. Oleh karena itu, analisis mengenai langsung atau tidak langsungnya pilkada perlu ditempatkan dalam kerangka distribusi kewenangan dan karakter hubungan pusat-daerah, bukan sekadar sebagai pilihan prosedural dalam demokrasi lokal.

Dengan demikian, perdebatan mengenai mekanisme pilkada tidak semata-mata menyangkut tingkat demokratisasi, melainkan juga berkaitan dengan bagaimana desain kelembagaan tersebut mendukung atau memengaruhi efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Baik pilkada langsung maupun pilkada melalui DPRD, keduanya beroperasi dalam arsitektur desentralisasi yang sejak awal tidak dirancang untuk menghasilkan otonomi penuh — melainkan otonomi yang terkendali dalam koridor negara kesatuan. Namun, yang perlu digarisbawahi adalah bahwa perdebatan antara kedua model tersebut sesungguhnya tidak menyentuh akar persoalan yang lebih mendasar. Dengan demikian, mempersoalkan mekanisme pemilihan semata tanpa menata ulang distribusi kewenangan antara pusat dan daerah hanyalah memperdebatkan prosedur, bukan substansi. Inilah yang menjadikan perdebatan pilkada selama ini terasa berputar tanpa menemukan resolusi yang benar-benar menjawab persoalan efektivitas pemerintahan daerah.

Sesungguhnya, dalam sistem hukum di Indonesia telah mengakui secara implisit bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah tidak harus seragam. Contoh konkrit yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak menyelenggarakan pilkada untuk jabatan gubernur karena gubernurnya ditetapkan berdasarkan keistimewaan institusi kesultanan. Kemudian Provinsi Papua menerapkan mekanisme rekrutmen yang mempertimbangkan representasi orang asli Papua dan metode noken dalam pencoblosan. Provinsi DKI Jakarta hanya menyelenggarakan pilkada untuk gubernur, tanpa pilkada bupati atau wali kota. Provinsi Aceh memiliki kekhasan berupa keberadaan partai politik lokal yang tidak ada di daerah lain. Preseden - preseden ini menunjukkan bahwa diferensiasi mekanisme pilkada bukan sesuatu yang asing dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, diferensiasi tersebut selama ini diperlakukan hanya sebagai pengecualian yang muncul dari tekanan politik tertentu, bukan sebagai prinsip sistemik yang dibangun di atas logika desentralisasi asimetris. Akibatnya, daerah-daerah lain yang juga memiliki kekhasan sosial, budaya, dan kapasitas kelembagaan yang berbeda-beda masih diperlakukan secara seragam dalam proses pemilihan kepala daerahnya yang seharusnya bisa berbeda.

Jika desentralisasi asimetris bertolak dari pengakuan bahwa setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda dan karenanya layak mendapatkan derajat otonomi yang berbeda pula, maka logika yang sama seharusnya berlaku untuk mekanisme pemilihan kepala daerahnya. Koherensi antara pilkada dan desentralisasi asimetris tidak dapat dicapai selama mekanisme pilkada masih secara seragam untuk seluruh daerah tanpa mempertimbangkan perbedaan kapasitas kelembagaan, kondisi sosial-politik, dan derajat otonomi yang menjadi ciri masing-masing daerah. Keseragaman mekanisme pilkada dalam kondisi ini bukanlah menjadi sebuah pilihan yang netral karena dia secara aktif mengandaikan kesetaraan antardaerah yang pada dasarnya secara empiris tidak ada, dan dengan demikian dapat dikatakan bertentangan dengan prinsip diferensiasi yang menjadi fondasi desentralisasi asimetris itu sendiri. Oleh karena itu, perdebatan mengenai pilkada langsung atau tidak langsung yang selama ini berlangsung tidak hanya berhenti pada titik teknis akan tetapi perlu digeser ke pertanyaan yang lebih mendasar yaitu mekanisme mana yang paling koheren dengan karakteristik dan derajat otonomi daerah yang bersangkutan. Ini menuntut adanya kerangka diferensiasi mekanisme pilkada yang bersifat sistemik dalam revisi UU 10/2016. Sebuah kerangka yang harus memungkinkan setiap daerah memiliki mekanisme rekrutmen kepala daerah yang sesuai dengan kondisi dan kapasitasnya, bukan sekadar pengecualian reaktif yang lahir dari tekanan politik sesaat. Dengan demikian, koherensi antara mekanisme pilkada dan desain desentralisasi Indonesia hanya dapat diwujudkan apabila keduanya dibangun di

atas satu logika yang sama yaitu pengakuan terhadap kedaulatan suara rakyat di daerah dan keberagaman serta keunikan daerah.

Dalam konteks ini definisi desentralisasi harus diletakkan pada posisi dan porsi yang sebenarnya yaitu mengembalikan kedaulatan politik kepada daerah, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk menata dan menentukan system politik yang selaras dan sejalan dengan ciri khas, keunikan dan kearifan lokal masing-masing daerah. Campur tangan pemerintah pusat kepada daerah baik secara normative maupun empiric harus dibatasi dan dikurangi, label sentralisasi politik haruslah ditempatkan pada posisi yang sebenarnya karena jika ditilik secara mendalam bahwa ketidak mandirian dan kemajuan daerah buka karena daerah tidak memiliki kemampuan untuk mengelola dan memaksimalkan potensi sumber daya yang dinilikinya akan tetapi kemandekan tersebut disebabkan terlalu dalamnya pemerintah pusat campur tangan masalah daerah sehingga daerah tidak leluasa mengeksplorasi segala daya kemampuan untuk memajukan daerahnya masing-masing, pemerintah pusat selayaknya menempatkan diri sebagai orang tua yang baik yaitu mengarahkan dan mengawasi program dan gerak pembangunan yang dilaksanakan oleh daerah, pemerintah campur tangan jika dinilai ada “masalah”, selama ini seolah oleh pemerintah justru menjadi bagian masalah yang terjadi di daerah.

KESIMPULAN

Mekanisme pilkada dalam kerangka desentralisasi Indonesia yang ada pada saat ini tidak sepenuhnya koheren. Ia berjalan dalam arsitektur desentralisasi yang terkendali dan integratif-hierarkis, tetapi menghasilkan legitimasi demokratis yang besar tanpa diimbangi perluasan kewenangan yang sebanding. Kedua, keseragaman mekanisme pilkada secara nasional tidak sejalan dengan prinsip diferensiasi yang ada dalam desentralisasi asimetris. Adanya diferensiasi pemilihan yang pada Yogyakarta, Papua, Jakarta, dan Aceh justru membuktikan bahwa keseragaman bukan keharusan, melainkan pilihan dari kebijakan yang belum ditinjau ulang secara sistemik. Ketiga, paradoks desentralisasi yang menjadi persoalan pokok tulisan ini bersumber dari ketidaksinkronan antara dua rezim hukum yang seharusnya saling melengkapi, yaitu UU 10/2016 yang bertolak dari logika kedaulatan rakyat dan UU 23/2014 yang bertolak dari logika tata kelola nasional, yang mana keduanya tidak pernah dipertemukan dalam satu desain yang koheren.

Temuan ini memiliki implikasi normatif yang konkret. Revisi UU 10/2016 yang masuk dalam agenda legislasi nasional seharusnya tidak hanya mempertimbangkan perdebatan langsung atau tidak langsung, melainkan bagaimana membangun kerangka diferensiasi mekanisme pilkada yang bersifat sistemik yaitu sebuah kerangka yang memungkinkan mekanisme rekrutmen kepala daerah disesuaikan dengan kapasitas kelembagaan, karakteristik sosial-politik, dan derajat otonomi masing-masing daerah. Selain itu, revisi UU 23/2014 perlu mempertimbangkan mekanisme penghubung yang secara eksplisit menyelaraskan derajat legitimasi demokratis kepala daerah dengan ruang kewenangan yang tersedia bagi kepala daerah tersebut. Sehingga, legitimasi yang dihasilkan oleh pilkada tidak menjadi beban ekspektasi yang tidak dapat dipenuhi oleh struktur kewenangan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Agustino, Leo. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta, 2014.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi revisi, cetakan ke-4. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2022.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965.
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*. California: University of California Press, 1988.
- Litvack, Jennie, and Jessica Seddon. *Decentralization—Briefing Notes*. World Bank Institute, 1999.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan XV. Jakarta: Kencana, 2021.
- Noor, Muhammad. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena, 2012.
- Nurjaman, Asep. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Teori dan Praktik di Indonesia*. Malang: UMM Press, 2025.
- Nurcholis, Hanif. *Modul 1 Administrasi Pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*. Universitas Terbuka.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan III. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986.

B. Jurnal

- Arabiyani. “Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh.” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (Juli 2018): 195–212. DOI: [10.25216/JHP.7.2.2018.195-212](https://doi.org/10.25216/JHP.7.2.2018.195-212).

- Gerald, Galang. "From Representation to Political Contracts: Legitimacy and People's Sovereignty in Election Based on Deliberative Public Spaces." *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 7, no. 2 (Mei 2026): 173–189. <https://doi.org/10.46874/hyk64k49>
- Jamaludin, Teten. "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, no. 1 (2019): 29–48. <https://doi.org/10.21580/jpw.2019.1.1.2335>
- Jaweng, Robert Endi. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia." *Jurnal Analisis CSIS* 40, no. 2 (2011).
- Kokodaka, Sudiar. "Legitimasi Kepala Daerah dan Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Hukum Transendental." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4, no. 2 (2026): 2215–2229. <https://doi.org/10.61104/alz.v4i2.4629>
- Mbu, Patrisia Yubiliana Herti, Yohanes Saryono, Pekuwal, dan Umbu Lily. *Journal of Administrative and Social Science* 6, no. 1 (Januari 2025). <https://doi.org/10.55606/jass.v6i1.2208>
- Pambudi, Gatien, Shella Disti Ayu Agustina, dan Muhamad Ichsan Nur Rizqon. "Efisiensi atau Oligarki? Analisis Wacana Prabowo Mengenai Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD." *JOCER: Journal of Civic Education Research* 3, no. 2 (Desember 2025): 50–66. <https://doi.org/10.60153/jocer.v3i2.130>
- Pardede, Marulak. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 18, no. 2 (Juni 2018): 127–148. <https://lawpolicyjournal.id/index.php/dejure/article/view/431>
- Sari, Dian Puspita, Mohammad Haris Taufiqur Rahman, dan Moch Hasan Hafani. "Keseimbangan antara Efisiensi, Demokrasi, dan Amanat Konstitusi Dalam Rekonstruksi Sistem Pemilihan Kepala Daerah." *MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 3, no. 1 (Maret 2025): 62–76. <https://doi.org/10.60126/maras.v3i1.683>
- Schmidt, Vivien A. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*. KFG Working Paper No. 21. Berlin: Freie Universität Berlin, 2010.
- Stanti, Fenny Novia. "Survey Analysis of Voter Preferences in Direct and Indirect Elections." *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 7, no. 2 (Mei 2026): 214–233. <https://doi.org/10.46874/hyk64k49>
- Susanto, Sri Nur Hari. "Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (November 2019): 631–649. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.631-639>
- Syarif, Rizki Fauzan, dkk. "Implikasi Pengelolaan Kawasan Aglomerasi dalam Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta terhadap Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah." *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.14421/455xj860>
- Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* 1, no. 4 (November 2018). DOI: 10.14710/alj.v1i4.413-435.
- Tarlton, Charles D. "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation." *The Journal of Politics* 27 (1965): 861–874. <https://doi.org/10.2307/2128123>
- Zeller, Andrea. "Measuring Democratic Legitimacy within Regional Organizations: A Member States' Perspective." *Frontiers in Political Science* 6 (2024): Artikel 1359645. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1359645>

C. Peraturan Perundang-Undangan

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang