

**SISTEM MERITOKRASI REKRUTMEN KEPEMIMPINAN DAERAH
DALAM PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI TINGKAT PROVINSI
SULAWESI BARAT**

Skripsi

Diajukan sebagai salah satu Persyaratan

Untuk mencapai derajat Sarjana S-1

Departemen Ilmu Pemerintahan



Oleh

Muhammad Asdin Asri

E121 14 509

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

**SISTEM MERITOKRASI REKRUTMEN KEPEMIMPINAN DAERAH
DALAM PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI TINGKAT PROVINSI
SULAWESI BARAT**

Skripsi

Diajukan sebagai salah satu Persyaratan

Untuk mencapai derajat Sarjana S-1

Program Studi Ilmu Pemerintahan



Oleh:

Muhammad Asdin Asri

E121 14 509

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

LEMBAR PENGESAHAN

SKRIPSI

SISTEM MERITOKRASI REKRUTMEN KEPEMIMPINAN DAERAH
DALAM PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI TINGKAT PROVINSI
SULAWESI BARAT

yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Muhammad Asdin Asri

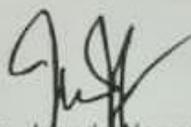
E121 14 509

Telah dipertahankan di depan panitia ujian skripsi
Pada tanggal Agustus 2020
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui:

Pembimbing I

Pembimbing II



Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si
NIP. 19570818 198403 1002



D. Indar Arifin, M.Si
NIP. 19630407 198903 2003

Mengetahui,



Ketua Departemen Ilmu
Pendidikan FISIP Unhas

Dr. A. M. Rusli, M.Si

NIP. 19640727 199103 1 001

LEMBAR PENERIMAAN

**SISTEM MERITOKRASI REKRUTMEN KEPEMIMPINAN DAERAH
DALAM PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI TINGKAT PROVINSI
SULAWESI BARAT**

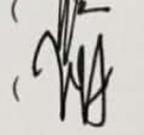
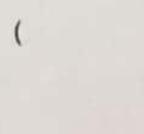
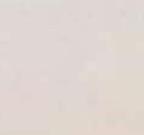
Yang dipersiapkan dan disusun oleh

**MUHAMMAD ASDIN ASRI
E 121 14 509**

telah diperbaiki
dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian skripsi
pada Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Makassar, Pada hari , Tanggal September 2020.

Menyetujui:

PANITIA UJIAN :

Ketua	: Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si	()
Sekretaris	: Ashar Prawitno, S.IP. M.Si	()
Anggota	: Dr. Indar Arifin, M.Si	()
Anggota	: Rahmatullah, S.IP. M.Si.	()
Pembimbing I	: Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si	()
Pembimbing II	: Dr. Indar Arifin, M.Si	()

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan bahwa yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Asdin Asri

Nomor Pokok Mahasiswa : E121 14 509

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya susun ini merupakan hasil karya sendiri. Bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran dari orang lain. Apabila ditemukan atau terbukti dan dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya siap menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 24 September 2020

Yang Menyatakan,



Muhammad Asdin Asri

KATA PENGANTAR

“Manusia Merdeka ialah manusia yang kebahagiaannya diperoleh atas hasil perjuangannya sendiri”.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatu,

Shalom, Om Swastyastu, Namu Buddhaya, Wei De Dong Tian!

Puji syukur atas kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang cinta kasih-Nya tak terbatas dan tak terbalas, memberi dorongan daya gerak, daya imajiner dan bara spirit secara terus-menerus kepada peneliti sehingga dapat menyelesaikan tahapan penyusunan skripsi yang berjudul “Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat”. Penyusunan skripsi ini diajukan selain untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar, juga untuk memberi edukasi berupa literasi politik-pemerintahan kepada segenap pembaca dan kelompok yang berkepentingan.

Dalam proses penyusunannya, skripsi ini diawali dengan isyarat yang cukup baik dan diberi kelancaran untuk menuntaskan proses penelusuran peneliti. Meskipun demikian, judul dari skripsi ini sempat mendapat kritik ataupun penentangan baik dari pihak kampus maupun dari beberapa *stakeholder* di lokasi penelitian dengan berbagai pertimbangan.

Dihadapkan pada situasi tersebut, peneliti tetap pada sikap kukuh untuk mempertahankan judul penelitian ini karena berbagai pertimbangan yang dianggap butuh untuk diperjuangkan berupa gagasan pembaharuan dalam sistem pemerintahan di negeri ini. Selain itu, pada jelang akhir tahapan bimbingan menuju sidang ujian sempat terhambat selama beberapa bulan akibat pandemic Covid-19.

Konsentrasi kajian tentang demokrasi telah lama menarik perhatian peneliti. Teringat pada saat masih berada di bangku SMA, peneliti yang masih secara gamang telah menilai maraknya perilaku menyimpang para aktor pemerintahan bukan tanpa alasan. Pada waktu itu peneliti memandang distorsi pengaruh politik dalam urusan pemerintahan menciptakan deviasi relasi antara kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan dan kepentingan Negara atau publik dan menjadi penyebab maraknya perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Konflik kepentingan ini layaknya turbulensi antara agama dan budaya yang juga tak pelak banyak menimbulkan bias interpretasi. Baru pada saat mengikuti proses dialogis selama berada di kampus, secara perlahan peneliti memahami bahwa akar dari anomali pemerintahan itu terletak pada masalah tantangan demokrasi sebagai alternative bentuk pemerintahan yang begitu diagungkan era kini. Kepentingan Pilkada langsung seringkali tidak menunjukkan solusi akan penyimpangan, tetapi justru menjadi pemicu timbulnya masalah baru yang melatarbelakangi

penyalahgunaan wewenang kapala daerah ataupun juga wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengingat seperangkat nilai yang telah terwujud sebagai norma sosial yang mengemas masyarakat kita, atas semua proses yang telah peneliti lalui dengan berbagai tempaan, dinamika, dan kemandirian, maka selanjutnya melalui tulisan ini peneliti ucapkan terima kasih terlebih dahulu kepada diri sendiri yang telah sudi untuk dididik mengarungi berbagai proses kehidupan khususnya selama berada di kampus yang rentan terhadap berbagai dinamika.

Lalu, ucapan yang sama dengan segala kerendahan hati peneliti tujukan terima kasih pula yang tak terhingga kepada kedua orangtua, Bapak Muhammad Asri Albar dan Ibu Hasdinar Arief Saleh. Atas dukungan dan nasehat beliau serta yang tak kalah pentingnya sikap memberi keleluasaan kepada peneliti untuk meninggalkan *comfort zone* menuju proses menempa diri secara kontinyu dalam berbagai ruang belajar (hidup) dari yang nampak sampai yang tersembunyi.

Selain itu, ucapan terima kasih dengan penuh rasa tulus dan hormat peneliti haturkan kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh civitas akademika tingkat universitas.
2. Bapak Prof. Dr. Armin, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruhnya staf.

3. Bapak Dr. Andi Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas beserta seluruh staf.
4. Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Indar Arifin, M.Si sebagai pembimbing 2 (sekaligus penasehat akademik) peneliti yang telah memberi arahan dan bimbingannya, meskipun tak jarang mengundang proses perdebatan yang dialogis.
5. Kepada para dosen penguji peneliti mulai dari Ujian Proposal hingga Ujian Skripsi, Bapak Rahmatullah, S.Ip. M.Si, dan lebih terkhusus lagi dengan rasa duka mendalam kepada Bapak Alm. Dr. Andi Samsu Alam M.Si dan Bapak A.Murfhi,S.Sos, M.Si, yang telah lebih dulu berpulang pada pangkuan Sang Khalik sebelum proses sidang dilaksanakan, terima kasih atas masukan dan arahnya. Do'a terbaik untuk orang yang baik.
6. Para dosen pengajar Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas yang memaprkan banyak materi perkuliahan sebagai pembanding pengetahuan di luar bangku perkuliahan oleh peneliti. Terkhusus kepada Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si yang telah memberi banyak perhatian dan kebijaksanaan terutama ketika beliau masih menjabat sebagai Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan dan peneliti menjabat sebagai pengurus lembaga Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan.
7. Bapak Dr. Hasrat Arief Saleh, M.Si (pensiunan dosen Ilmu Pemerintahan) yang tak ingin diungkap identitas hubungan

geneologisnya dengan peneliti, melalui skripsi ini peneliti ucapkan terima kasih atas dorongan, tekanan, dan profesionalismenya dalam mendidik.

8. Kepada Penyelenggara Pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat yakni kepada Bapak Gubernur Provinsi Sulawesi Barat, Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Kepala Bappeda Provinsi Sulawesi Barat, perangkat birokrasi terkait di berbagai kantor instansi pemerintahan di Sulawesi Barat, serta seluruh pihak yang telah bersedia menjadi informan wawancara peneliti (Ketua KPU Sulbar, Pengurus Partai Politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, Tokoh Masyarakat) dan masyarakat semua kalangan yang terlibat sekecil apapun dalam menunjang proses penelitian ini.
9. Kepada seluruh anggota keluarga besar H. Albar dan Muh. Arief Saleh yang terdiri dari kakek dan nenek, paman dan tante, serta semua saudara sepupu peneliti.
10. Kepada semua saudara-saudara seperjuangan yang dengan setia menemani dan membentuk karakter peneliti selama berada di kampus yaitu Fidelitas 2014 serta seluruh alumni Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas khususnya angkatan sempat kebersamai proses kelembagaan kampus yaitu Volkgeist 2010, Enlightenment 2011, Fraternity 2012, Lebensraum 2013, Federasi 2015, Verenigen 2016, Kaizhen 2017 dalam ruang lembaga bumi Orange, Himapem FISIP Unhas. Terima kasih peneliti ucapkan atas segenap ilmu dan

persaudaraan serta kesempatan berperan sebagai ujung tombak kepemimpinan, kakak yang berbagi maupun adik yang dibimbing. Bagi peneliti Himapem adalah medium cinta harga mati. Teruslah Merdeka dan Militan!

11. Kepada Kema FISIP Unhas yang memberi kesempatan dan menuntut peneliti agar dapat menjadi kader yang bertanggungjawab dan kontributif tanpa harus selalu melalui jalur struktur organisasi yang tersedia, juga banyak mengajarkan tentang gerakan dan heterogenitas dalam perspektif keilmuan yang integral. Lingkungan kampus yang kondusif dan efektif mengubah cara pandang, perilaku dan gaya hidup peneliti. Jaga selalu hidup yang Bersama, Bersatu, dan Berjaya!

12. Kepada saudara-saudara seperjuangan di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) cabang Makassar Timur, Komunitas Peduli Anak Jalanan Makassar (KPAJ), 1000 (Seribu) Guru Sulsel, Relawan Pendidikan Indonesia (RPI), Tho Mandar Institute (TMi), dan Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Sulbar yang memberi warna dalam khasanah pengetahuan dan perjalanan karir kemahasiswaan peneliti sehingga menjadi media belajar pembandingan dalam membangun gerakan dan melihat realitas sosial yang lebih nyata. Ke depan peneliti akan tetap berusaha ikut bergerak dalam ruang-ruang tak terbatas.

13. Kepada saudara-saudara sepengabdian pada KKN Gelombang 96 Unhas di posko Kel. Tanah Loe Kec. Gantarang Keke Kab. Bantaeng dan delegasi Indonesia oleh *Islamic Youth Empower Summit* (IYEES) pada *International Islamic Conference* di Malaysia tahun 2018 yang sempat memberi pengalaman hidup kepada peneliti di tengah lingkungan masyarakat lokal yang utuh dan berinteraksi dengan warga dunia dari Negara lain.

14. Semua pihak yang terlibat dan memberi pengaruh selama perjalanan hidup peneliti khususnya dalam dunia kemahasiswaan yang tidak dapat dituliskan satu persatu, sekali lagi peneliti ucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya.

Selain itu, peneliti juga mengucapkan permohonan maaf atas segala ucapan dan perlakuan, apabila terdapat hal yang kurang berkenan bagi semua pihak sejauh ini. "Pecayalah, hari ini dan ke depan saya masih terus bermimpi tentang sebuah kondisi dengan tatanan peradaban baru yang hidup sebenar-benarnya kehidupan. Meski saya tidak begitu percaya pada mimpi, tapi saya akan menjalani. Saya bukan Tuan dan tidak per-Tuankan, bukan budak dan tidak pula dijadikan budak, kita semua adalah kepingan merdeka yang memperjuangkan kedirian manusia".

Terima Kasih ! *Wassalamu'alaikum Warahamatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, Juli 2020

MUHAMMAD ASDIN ASRI

DAFTAR ISI

Sampul	i
Lembar Pengesahan	ii
Lembar Penerimaan	lii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xiv
Daftar Gambar	xvi
Daftar Singkatan/Istilah	xvii
Daftar Lampiran	xviii
Intisari	xix
Abstract	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Rumusan Masalah	14
1.3. Tujuan Penelitian	15
1.4. Manfaat Penelitian	15
BAB II Tinjauan Pustaka	17
2.1. Sistem Meritokrasi	17
2.1.1. Defenisi dan Histori	17
2.1.2. Meritokrasi dan <i>Dynamic Governance</i>	19
2.2. Tinjauan Umum Rekrutmen dan Otonomi Daerah	33

2.2.1. Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dan Kaderisasi Partai Politik	37
2.2.3. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)	54
2.3. Teori Sistem Demokrasi	76
2.3.1. Demokrasi Lokal dan Otonomi Daerah	83
2.3.2. Pemerintah Daerah	90
2.3.3. RPJMD	100
2.4. Kerangka Konsep Penelitian	102
BAB III METODE PENELITIAN	109
3.1. Ruang Lingkup dan Lokasi Penelitian	109
3.2. Paradigma, Dasar, dan Tipe Penelitian	109
3.3. Teknik Pengumpulan Data	111
3.4. Informan Penelitian	114
3.5. Teknis Analisis Data	115
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	118
4.1. Gambaran Umum Provinsi Sulawesi Barat	118
4.1.1. Keadaan Geografis	119
4.1.2. Wilayah Pemerintahan	121
4.1.3. Penduduk dan Ketenagakerjaan	123
4.1.4. Kondisi Sosial	126
4.1.5. Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat	130

4.1.6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	149
4.1.7. Komisi Pemilihan Umum	151
4.2. Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Tingkat Provinsi Sulbar	159
4.2.1. Syarat Rekam Jejak	162
4.2.2. Uji Kelayakan/Kepatutan	185
4.3. Implikasi Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Tingkat Provinsi Sulbar	230
4.3.1. Kepemimpinan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulbar periode 2017-2022	234
4.3.2. Hasil Capaian Visi-Misi dalam RPJMD Pemerintah Provinsi Sulbar periode 2017-2022	259
BAB V PENUTUP	295
5.1. Kesimpulan	295
5.2. Saran	296
DAFTAR PUSTAKA	298
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Indikator Teknis Mekanisme Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah	28
Tabel 2.	Skema Model Rekrutmen Kepemimpinan menurut Pippa Noris	42
Tabel 3.	Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Barat, 2018	121
Tabel 4.	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Barat (Ribu Jiwa), 2018	124
Tabel 5.	Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) menurut Jenjang Pendidikan di Provinsi Sulawesi Barat 2017-2018	127
Tabel 6	Persentase Penduduk yang Mempunyai Keluhan Kesehatan selama Sebulan Terakhir Menurut Kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat 2013-2018	128
Tabel 7	Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat, 2013-2018	129
Tabel 8.	Keterkaitan Visi Pembangunan Antar Dokumen Perencanaan dalam RPJMD Provinsi Sulawesi Barat periode 2017-2022	132
Tabel 9	Keterkaitan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan 2017-2022	137

Tabel 10	Tahapan Pilkada 2017 untuk Pasangan Calon	157
Tabel 11	Tahapan Pilkada 2017 untuk Pemilih	158
Tabel 12	Tahapan Pilkada 2017 untuk Pelaporan Dana Kampanye	158
Tabel 13	Penetapan Indikator Kinerja Utama Provinsi Sulbar	261
Tabel 14	Hasil Capaian Target Tahunan dalam Indikator Kinerja Utama Pemerintahan Provinsi Sulbar periode 2017-2022	263

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Tahapan Uji Kelayakan dan Kepatutan Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah	31
Gambar 2	Mekanisme Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah	32
Gambar 3	Internalisasi Sistem Meritokrasi dalam Tahapan Rekrutmen Kepemimpinan Daerah	44
Gambar 4	Bagan Kerangka Pikir Penelitian	107
Gambar 5	Luas Wilayah Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat (Km ²), 2019	120
Gambar 6	Matriks Hasil Analisis Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah di Provinsi Sulawesi Barat tahun 2017	223
Gambar 7	Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah di Provinsi Sulbar	228
Gambar 8	Matriks Hasil Analisis Data Primer dan Sekunder Implikasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Sulbar	291
Gambar 9	Implikasi Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah Dalam Penguatan Demokrasi Lokal	293

DAFTAR SINGKATAN/ISTILAH

- ABM** : Ali Baal Masdar
- AD/ART** : Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga
- Gerindra** : Gerakan Indonesia Raya
- KPU** : Komisi Pemilihan Umum
- PAD** : Pendapatan Asli Daerah
- PAN** : Partai Amanat Nasional
- PDIP** : Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- Pemda** : Pemerintah Daerah
- PI** : *Participating of Interest*
- PKPU** : Peraturan Komisi Pemilihan Umum
- RPJMD** : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- SULBAR** : Sulawesi Barat
- UU** : Undang-Undang

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Surat Izin Penelitian

Lampiran 2. Peraturan Perundang-Undangan

Lampiran 3. Data Pendukung Capaian RPJMD Pemprov periode 2017-
2022

Lampiran 4. Hasil Rekapitulasi Pemungutan Suara Pilkada Sulbar 2017-
2022

Lampiran 5. Dokumentasi

Lampiran 6. Peta dan Daftar Gubernur Sulbar periode 2005-2017

INTISARI

Muhammad Asdin Asri, Nomor Induk Mahasiswa **E12114509**, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin menyusun skripsi dengan judul Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat, dibawah bimbingan Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi M.Si sebagai Pembimbing I dan Ibu Dr. Indar Arifin M.Si sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sistem meritokrasi dalam rekrutmen kepemimpinan daerah (Pilkada) dan implikasinya terhadap penguatan demokrasi lokal. Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif berparadigma konstruktivis dengan mengurai data secara deskriptif analitis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, studi pustaka, serta dokumentasi di lingkup pemerintahan daerah tingkat Provinsi Sulawesi Barat.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem meritokrasi rekrutmen kepemimpinan daerah di tingkat Provinsi Sulawesi Barat belum dianut sepenuhnya. Hal tersebut bisa dilihat dari syarat rekam jejak pasangan calon yang sangat lemah pada tahap sertifikasi, tidak ada mekanisme uji kelayakan dan kepatutan pada tahap nominasi untuk melakukan verifikasi dan mengonfirmasi kompetensi kepemimpinan pemerintahan pasangan kandidat, ditambah preferensi masyarakat pemilih di Sulbar pada tahap pemilihan yang cenderung tidak berdasarkan pertimbangan kelayakan dan kepatutan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Provinsi Sulawesi Barat tahun 2017. Wujud implikasi sistem meritokrasi terhadap penguatan demokrasi lokal adalah tidak tercapainya Visi-Misi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat periode 2017-2022 yang sedang berjalan. Hal ini dipengaruhi oleh kepemimpinan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih (Ali Baal Masdar dan Enny Anggraeni Anwar) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat periode 2017-2022 yang sangat minim. Konflik sesama unsur pimpinan eksekutif, hubungan eksekutif dan legislative, proses pengangkatan pejabat pemerintahan, pelaksanaan program dan kebijakan yang tidak efektif dan aspiratif berpengaruh terhadap hasil evaluasi capaian Target Tahunan Indikator Kinerja Umum dalam RPJMD Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat yang tidak terpenuhi meliputi Indeks Pembangunan Manusia, Tingkat Kemiskinan, Indeks Reformasi Birokrasi, dan lain-lain.

ABSTRACT

Muhammad Asdin Asri, Student Registration Number **E12114509**, Department of Governmental Sciences, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University compiled a thesis entitled *The Idea of Meritocracy in Recruitment of Regional Leadership in Strengthening Local Democracy at the Level of West Sulawesi Province*, under the guidance of Mr. Prof.Dr. Juanda Nawawi M.Si as Supervisor I and Mrs. Dr. Indar Arifin M.Si as Advisor II.

This study aims to determine the meritocracy system in the recruitment of regional leadership (Pilkada) and its implications for strengthening local democracy. The research method used is qualitative research with a constructivist paradigm by parsing descriptive analytical data. Data collection techniques carried out by observation, interviews, literature study, and documentation within the scope of regional government at the level of West Sulawesi Province.

The results of this study indicate that the meritocracy system of recruitment of regional leadership at the level of West Sulawesi Province has not been fully embraced. This can be seen from the condition of the track record of candidates who are very weak at the certification stage, there is no fit and proper test mechanism at the nomination stage to verify and confirm the leadership competency of the candidate pair's government leadership, plus the preference of the voters in West Sulawesi at the electoral stage which tends not to be based on consideration of the appropriateness or appropriateness of the candidates for Governor and Vice Governor candidates in the 2017 Regional Election of West Sulawesi Province. The manifestation of the meritocracy system for strengthening local democracy is the achievement of the on going Vision-Mission of the Provincial Government of West Sulawesi for the 2017-2022 period. This is influenced by the leadership of the elected Governor and Deputy Governor (Ali Baal Masdar and Enny Anggraeni Anwar) in the administration of the West Sulawesi Province Government period 2017-2022 which is very minimal. Conflicts between elements of the executive leadership, executive and legislative relations, the process of appointing government officials, the implementation of programs and policies that are not effective and aspirational influence on the evaluation results of the achievement of the Annual Targets of the General Performance Indicators in the West Sulawesi Provincial Government's RPJMD which are not fulfilled including the Human Development Index, Level Poverty, Bureaucracy Reform Index, and others.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sistem meritokrasi dalam konteks pemerintahan lazimnya merupakan proses promosi dan rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas dilihat dari rekam jejak dan prestasi lainnya. Stephen J. McNamee menyatakan bahwa meritokrasi adalah sistem yang menekankan kepantasan atau kelayakan seseorang dalam menduduki posisi atau jabatan tertentu.¹ Di dalam perspektif Ilmu Pemerintahan sistem meritokrasi ini merupakan turunan dari kajian tata kelola pemerintahan khususnya dalam konsep *Dynamic Governance* yang menekankan aspek budaya dan kapabilitas.² Dalam lokus yang lebih besar, sistem ini sepatutnya diterapkan dalam berbagai segmentasi kehidupan dan cukup kompetibel untuk diinternalisasi ke dalam sistem pemerintahan.

Substansi dari sistem meritokrasi atau *meritocracy* (dalam bahasa Inggris) adalah kebaikan, jasa, manfaat, terpuji dan kepantasan.³ Artinya spirit dalam mengelola pemerintahan khususnya

¹ Stephen J. McNamee dan Robert K. Miller Jr., *The Meritocracy Myth* (Plymouth: Rowman and Littlefield Publisher, Inc; 2009), 25. Dalam definisi lain, meritokrasi sering dikaitkan dengan ide tentang kompetensi mumpuni (*skillful competence*). Lihat: Mika LaVaque-Manty, *The Playing Fields of Eton: Equality and Excellence in Modern Meritocracy* (Michigan: The University of Michigan Press, 2012), 100.

² Boon Siong Neo and Geraldine Chen, *Dynamic Governance – Embedding Capabilities and Change in Singapore* (World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore : 2007)

³ Kamus Bahasa Inggris-Indonesia

dalam konteks menentukan cara atau mekanisme pemilihan sumber daya manusia yang hendak menjadi agen atau pelaku pemerintahan terutama seorang pimpinan mesti berdasarkan kompetensi (rekam jejak seperti prestasi dan kinerja) yang dimilikinya. Hasil dari sistem meritokrasi ini adalah pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang yang layak. Bukan melanggengkan romantisme kebiasaan lama yang konservatif, syarat akan penyimpangan serta proses yang tidak objektif dan professional. Cara ini hanya akan melahirkan tirani kekuasaan yang semakin bertentangan dengan sistem demokrasi. Rekrutmen kepemimpinan dengan basis meritokrasi sebenarnya sudah lama diilhami sebagai sebuah formulasi tepat dalam menata sistem demokrasi. Namun, masih sedikit khalayak yang sudah mengenal sistem ini dengan terminologi meritokrasi.

Demokrasi langsung menjadi alternative pilihan sistem bernegara sejak saat memasuki gerbang reformasi. Hal tersebut bisa dilihat dalam konstitusi Indonesia yang menyiratkan demokrasi dalam klausul kedaulatan rakyat setidaknya sebanyak dua kali. *Pertama*, dalam Muqaddimah (pembukaan) alinea keempat UUD 1945 yaitu “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. *Kedua*, pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945 hasil perubahan yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Selibuhnya secara

empirik upaya di satu pihak dan tuntutan di pihak lain terkait distribusi kekuasaan yang semakin dekat dengan rakyat juga senantiasa dilakukan.

Konsekuensi logis berlakunya sistem demokrasi secara holistik yakni semakin menguatnya gelombang arus demokratisasi hingga ke level daerah yang disebut demokrasi lokal. Di Indonesia demokrasi lokal menjalar memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintah daerah dengan rakyat di lingkungannya.⁴ Demokrasi lokal di Indonesia awalnya ditandai dengan berlakunya otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁵ hingga bertransformasi untuk yang terakhir kalinya menjadi UU. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu asas penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU. 23 Tahun 2014 tersebut adalah desentralisasi politik-pemerintahan yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam membentuk pemerintah daerah. Tentu dengan tujuan yang menurut Brian C. Smith dan Robert Dahl untuk menciptakan *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness* sabagai

⁴ Deden Faturohman, "Jurnal Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia", Jurnal Legality, Vol 12, Nomor 1, 2005

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839

pertaruhan setiap daerah.⁶ Pertaruhan tersebut menjadi esensi untuk melihat efektivitas pemerintahan yang diselenggarakan di daerah. Pilkada merupakan mekanisme sirkulasi untuk melahirkan pemerintah daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas di daerahnya, kesetaraan hak warga negara dalam berpolitik, serta demi penguatan demokrasi aras lokal secara komprehensif.

Simplifikasi dari hajatan demokrasi lokal ini dimaksudkan agar rakyat dapat mencari pemimpin yang memiliki kapabilitas untuk memperkuat fungsi otonomi. Perlu dipahami bahwa berbagai pengalaman sejauh ini menunjukkan adanya relasi linearitas antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah tersebut. Semakin berkualitas pemimpin yang dihasilkan dalam Pemilihan Kepala Daerah, niscaya harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah juga semakin dapat terwujud.⁷ Namun, hingga 20 tahun reformasi, di sisi lain masalah baru justru lahir dalam perjalanan otonomi daerah sebagai wujud demokratisasi di aras lokal.

Berbagai elit bermunculan di daerah menjadi raja-raja kecil yang mengokupasi Pilkada sebagai ajang untuk mengukuhkan kekuasaan. Sebagai sebuah fenomena, lahirnya para elit dalam arena demokrasi lokal yang lazim disebut reorganisasi kekuasaan ini diartikan

⁶ Idil Akbar, "Jurnal Ilmu Pemerintahan: Pilkada dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal", Unpad, Bandung, 2016, hlm. 95

⁷ Tjahjo Kumolo, Politik Hukum Pilkada Serentak, Jakarta: Expose, 2015, hlm. 182

sebagai momentum revivalisme pengaruh kekuasaan politik elit lokal ke dalam era demokrasi.

Momentum transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi yang selanjutnya ditandai dengan kebijakan otonomi daerah sangat dimanfaatkan oleh kedua kelompok elit tersebut untuk berusaha berkuasa secara penuh di daerahnya melalui kontestasi Pilkada. Dari sekian banyak problematika yang mewarnai demokrasi lokal, salah satu pendekatan neopatrimonialisme oleh Haris⁸ dan Zuhro⁹ memiliki perspektif bahwa revivalisme kekuatan familisme, menjadi eksese negatif dari otonomi daerah yang menjadikan demokrasi terbajak (*hijacked democracy*) oleh sirkulasi hubungan inti genealogis (berdasarkan relasi kekeluargaan) maupun di luar garis keturunan (memiliki kepentingan terhadap pelanggaran kekuasaan famili).¹⁰ Demokrasi neoliberal yang berpangkal dari negara asalnya terkemas secara sistemik menghendaki terbentuknya oligarki kekuasaan para kapitalis lokal seperti *local strongmen* menurut Migdal¹¹ maupun *local bossism* menurut Sidel.¹²

Demikian ironi saat bertumpu pada kebudayaan, sebab secara simultan segala keluhuran kita sebagai masyarakat yang guyub justru

⁸ Syamsudin Haris, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.

⁹ Siti Zuhro et al, *Demokrasi Lokal*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2010.

¹⁰ Djati, Wasisto Raharjo, "Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi; Dinasti Politik di Aras Lokal (*Jurnal Sosiologi Masyarakat*, 2013), hal 205

¹¹ Joel S Migdal, *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

¹² John Sidel, "Bosisme dan Demokrasi di Filipina, Thailand dan Indonesia" in *Politisasi Demokrasi Politik Lokal Baru*, edited by John Hariss. Jakarta: Demos, 2005.

ternyata dapat memperkuat pertalian hubungan gelap nan jahat antara pemodal dan penguasa yang berorientasi pada jeratan kapitalisme. Kebudayaan dalam arti praktik yang diterima lalu dirawat sebagai cara pandang sekelompok masyarakat, realitasnya bisa saja justru terkonversi menjadi pelumas licin bagi mesin demokrasi patrimonial saat ini.

Imbas dari persoalan ini bisa dilihat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sejak bulan Januari hingga Desember 2019, sebanyak 7 orang kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Secara keseluruhan sebanyak 119 orang Kepala Daerah yang diproses KPK sejak berdiri pada tahun 2002, 47 di antaranya terjaring lewat Operasi Tangkap Tangan (OTT).¹³ Masalah ini jelas mempengaruhi fungsi dan kinerja pemerintah daerah dalam rangka menguatkan demokrasi lokal. Akibatnya banyak kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada kepentingan masyarakat sehingga gagal dalam menjalankan amanah. Agenda reformasi yang menjiwai demokrasi dalam banyak hal masih belum bisa diwujudkan. Begitu juga yang terjadi di Provinsi Sulawesi Barat yang masih dapat dikatakan sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB), provinsi ke-33 di Indonesia.

¹³<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191008170101-12-437823/kpk-tangkap-7-kepaladaerah-sepanjang-januari-oktober-2019/2>, pada 8 November 2019

Pilkada telah digelar beberapa kali di Provinsi Sulawesi Barat sejak tahun 2006. Berjalannya roda pemerintahan ini semestinya membuat Pemerintah Daerah Provinsi Sulbar juga menjadi lebih leluasa menggali potensi daerah untuk kesejahteraan masyarakat daerah. Namun, 14 tahun provinsi ini terbentuk nyatanya signifikansi hasil akselerasi pembangunan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulbar masih belum terlihat dan jauh tertinggal dibanding daerah lain. Padahal, dalam Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Pasal 2 yang berlaku saat itu, jelas menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, dan peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Pada periode pemerintahan ini fakta menunjukkan survey di Provinsi Sulawesi Barat pada bulan Maret 2018, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Sulawesi Barat mencapai 151,78 ribu orang (11,25 persen), meningkat sebesar 2,3 ribu orang dibandingkan dengan kondisi September 2017 yang sebesar 149,47 ribu orang (11,18 persen). Lalu, tahun 2019 jumlahnya hanya sedikit menurun

menjadi 11,02 persen (151,40 ribu orang), turun 0,23 persen poin atau secara absolut berkurang 0,38 ribu orang.¹⁴

Untuk aspek yang lain sejak Januari hingga Desember 2017 dalam hal pelayanan publik, Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sulawesi Barat menerima 235 pengaduan masyarakat terkait maladministrasi pelayanan publik di Sulawesi Barat.¹⁵ Berlanjut ke tahun 2018 dalam hal pelayanan public Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat mendapatkan predikat buruk alias rapor merah dari Ombudsman Sulbar.¹⁶ Begitu juga dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tahun 2017 lalu yang masih rendah, hanya lebih baik dari Provinsi NTT, Papua, dan Papua Barat.¹⁷ Menyangkut infrastruktur, pengerjaan jalan provinsi juga banyak yang terhambat hingga direncanakan beberapa titik akan didorong menjadi jalan nasional karena ketidakmampuan Pemprov Sulbar untuk merealisasi.¹⁸

Bukan sekedar itu, seringkali mencuat polemik pemberitaan yang menimbulkan kegaduhan menyangkut *statement* dan sikap politik kontroversial (kebijakan pemerintah) Gubernur Sulawesi Barat dalam beberapa kali kesempatan yang memancing reaksi kekecewaan dan amarah publik. Sebut saja pembacaan Pancasila yang salah dalam

¹⁴ BPS Provinsi Sulbar, *Sulbar dalam Angka 2019*.

¹⁵<http://news.rakyatku.com/read/80162/2017/12/29/tahun-2017-keluhan-pelayanan-publik-masih-tinggi-di-sulbar>, pada 25 Maret 2019

¹⁶<http://makassar.tribunnews.com/2019/01/29/dalam-hal-pelayanan-publik-pemprov-sulbar-dapat-predikat-buruk-dari-ombudsman?page=2>, pada 25 Maret 2019

¹⁷ *Op.cit.*.

¹⁸ <https://indopos.co.id/read/2018/10/27/153807/sulbar-tak-sanggup-tangani-jalan>, pada 20 Maret 2019

sebuah upacara peringatan Hari Sumpah Pemuda dan itu semakin diperkeruh menyusul ide Gubernur Sulbar agar urutan sila Pancasila diubah. Parahnya kesalahan ini dilakukan secara berulang kali. Begitu juga kebijakannya atas pembagian hasil PI (*Participating of Interest*) Migas Blok Sebuku di Pulau Lerek-Lerekang antara Pemprov Sulbar dan Pemda Majene yang melanggar regulasi atau nota kesepakatan (MoU).

Pola hubungan eksekutif dan legislative yang tidak sinergis maupun relasi kerjasama gubernur dan wakil gubernur sebagai sesama pimpinan pemerintah daerah yang tidak harmonis ditengarai pula sebagai faktor yang tentu berdampak pada instabilitas atau kegaduhan penyelenggaraan pemerintahan yang semestinya fokus berorientasi pada pembangunan daerah melalui pencapaian Visi-Misinya selama ini.¹⁹ Keseluruhan kondisi ini memberi gambaran ketidakmampuan elit khususnya pimpinan daerah dalam mengelola pemerintahan yang baik dan terukur dengan kapabilitas dan integritas yang harusnya dimiliki.

Anomali penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Barat sebagai objek formal ilmu pemerintahan mendorong pentingnya evaluasi capaian Visi-Misi yang tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dimana Visi-Misi ini disampaikan semenjak proses kampanye Pilkada sebagai

¹⁹ <http://wacana.info/berita/3894/sekda-baru-di-pasang-surut-hubungan-eksekutif-dan-legislatif-di-sulbar>, pada tanggal 26 Januari 2019

wujud kontrak politik dengan masyarakat pemilih. Kepala Daerah dan wakilnya adalah produk hasil dari Pilkada, sehingga gambaran kompetensi Gubernur dan Wakil Gubernur yang minim dalam menerjemahkan dan mewujudkan Visi-Misinya erat kaitannya karena faktor tata kelola Pilkada yang juga masih menyisakan beragam masalah terutama pada proses rekrutmen dan kaderisasi figure, baik yang akan menjadi pejabat publik sebagai usungan partai politik maupun yang akan mencalonkan diri lewat jalur independen (non partai). Partai belum berhasil menggerakkan “*auto activiteit*” rakyat untuk menentukan dan mengubah nasibnya sendiri.²⁰ Lemahnya proses kaderisasi dan rekrutmen partai politik yang tidak demokratis, akuntabel, dan transparan menjadi masalah besar yang masih terus membayangi Pilkada.

Pada umumnya parpol produk reformasi hingga kini belum memiliki sistem dan jenjang kaderisasi maupun pola rekrutmen politik yang teruji dalam konteks sistem rekrutmen kepemimpinan daerah yang bisa menjamin dalam menghasilkan para kepala daerah yang kapabel, bersih, akuntabel, dan berpihak kepada kepentingan rakyat. Persyaratan yang terlembagakan dalam Undang-undang Pilkada saat ini juga tidak menekankan proses untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang berkualitas.

²⁰ Terminologi berasal dari Mohammad Hatta, dan penggunaannya dikaitkan dengan pertumbuhan institusi politik lokal otonom.

Desain regulasi Pilkada justru hanya menuntut para kandidat harus mengeluarkan biaya politik (*cost-politic*) yang besar, mengabaikan kompetensi, dan hanya mengeksklusivitkan kalangan tertentu dalam perhelatan Pilkada. Dalam banyak kasus sistem ini pula yang menuntut para kepala daerah untuk mengganti biaya Pilkada sehingga terjerat kasus korupsi. Suara rakyat yang menjadi esensi hanya menjadi komoditas politik transaksional. Dari proses yang teramat tidak demokratis ini, sudah barang tentu rentan terhadap munculnya konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) setelah mereka terpilih dan menduduki jabatan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di Provinsi Sulawesi Barat persoalan ini semakin menarik untuk disoroti sebab pada Pilkada Serentak 2017 yang lalu, Komisi Pemilihan Umum Sulbar memutuskan pasangan Ali Baal Masdar (ABM) dan Eny Angraeni Anwar sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Sulbar terpilih untuk periode 2017-2022 dengan perolehan 244.763 suara.²¹ Keduanya adalah figure yang sudah lama populer di kalangan masyarakat Sulbar, dimana Ali Baal Masdar sebelumnya merupakan Bupati Polman selama 2 periode dan Eny Anggraeni Anwar adalah istri

²¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Sulawesi_Barat_2017, pada 20 Maret 2019

dari Gubernur Sulbar Anwar Adnan Saleh yang juga menjabat selama 2 periode.

Menyoal penelitian sebelumnya tentang kekuatan peran Keluarga Masdar oleh Harman Alif menyimpulkan penyebab menguatnya peranan terjabarkan dalam modal ekonomi yang bisa dilihat dalam kepemilikan tambak, tanah, dan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU). Modal Sosial nampak pada jaringan keluarga besar yang disebut *to marappang* oleh orang Mandar, dan jaringan keluarga ini memiliki posisi-posisi strategis dalam birokrasi pemerintahan, jaringan partai politik Golkar dan organisasi sosial Pramuka. Modal Kultural terlihat dari dalam disposisi, keterlibatan keluarga besar dalam politik pemerintahan berdasar sosio-historis.²² Hal ini yang mengukuhkan persepsi terbangunnya indikasi kuat dari dinasti politik untuk ekspansi kekuasaan di Sulawesi Barat.

Berdasarkan fenomena pemerintahan tersebut, peneliti berpandangan bahwa penyakit penyelenggaraan pemerintahan yang amat kronis pada dasarnya disebabkan oleh proses rekrutmen kepemimpinan yang melahirkan agen pemerintahan minim kompetensi kepemimpinan. Dengan kata lain, penyelenggaraan pemerintahan melalui Visi-Misi akan efektif sangat bergantung pada proses rekrutmen

²² Harman Alif, Analisis Peran Keluarga Masdar Pasmal Dalam Birokrasi Pemerintahan di Kabupaten Polewali Mandar, Makassar: Universita Hasanuddin, 2014.

kepemimpinan melalui Pilkada yang baik secara sistemik berbasis sistem meritokrasi. Terlebih ketika melihat Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sulbar yang menunjukkan kualitas pendidikan masyarakatnya yang masih sangat rendah, hal ini tentu diikuti perilaku pemilih dan budaya politik yang masih bersifat tradisional. Atas kondisi ini negara mesti memberi intervensi berupa batasan dalam bentuk rekayasa regulasi yang menjamin bahwa figure yang disodorkan kepada pemilih adalah orang-orang yang telah benar-benar representative untuk menjadi kepala daerah, bukan menyerahkan sepenuhnya penilaian kepada masyarakat pemilih.

Berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya yang membahas demokrasi elektoral secara umum, penelitian ini lebih berfokus pada domain ilmu pemerintahan berupa masalah tata kelola Pemilihan Kepala Daerah berbasis sistem meritokrasi. Memandang Pilkada sebagai ajang rekrutmen kepemimpinan daerah yang berimplikasi terhadap nasib penyelenggaraan pemerintahan daerah. Memang problematika Pilkada sangat kompleks, tetapi setidaknya diantara serangkaian polemik seperti praktik kecurangan, konflik, waktu dan masalah anggaran atau biaya, peneliti meyakini meritokrasi mampu memutus satu mata rantai masalah dan mengurai satu persoalan dasar yang esensial mengenai watak figur yang terpilih.

Melalui penelitian ini, peneliti ingin mengusung gagasan baru (*novus habitus mentis*) untuk merekonstruksi sistem pemerintahan atau

sistem sosial secara komprehensif dengan basis sistem meritokrasi. Langkah ini menjaga agar demokrasi (kedaulatan rakyat) tetap berjalan linear dengan nomokrasi (supremasi hukum). Urgensi penelitian ini juga guna memberangus patologi pemerintahan yang semakin kronis karena tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Penelitian ini juga sekaligus untuk menjawab dan mendudukan kerumitan diskursus tentang format sistem dan figure calon ideal dalam Pilkada (politik dinasti, politik emansipasi, politik identitas) khususnya di Provinsi Sulawesi Barat pada aspek meritokrasi, sehingga peneliti mengangkat judul penelitian berupa **Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat.**

1.2. Rumusan Masalah

Untuk memperoleh analisis yang terarah dalam penelitian, maka dalam hal ini peneliti menguraikan rumusan masalah, yaitu:

- 1.2.1. Bagaimana Pelaksanaan Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat?
- 1.2.2. Apa Implikasi dari Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sebagai konsekuensi dari masalah yang telah dirumuskan, yakni:

- 1.3.1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat.
- 1.3.2. Untuk mengetahui Implikasi dari Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di tingkat Provinsi Sulawesi Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil yang hendak diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

- 1.4.1. Secara teoritis; pengembangan disiplin ilmu pemerintahan yang menjadi wujud pertanggungjawaban moral dan intelektual bagi peneliti
- 1.4.2. Secara ideologis; gambaran literasi pemerintahan bagi masyarakat sebagai basis di dalam penyelenggaraan Negara
- 1.4.3. Secara praksis; memberikan referensi kepada pihak pemerintah selaku pemangku kebijakan (bila berkenan)

secara komphensif (pusat-daerah) dalam merekonstruksi sistem pemerintahan demokratis alternative berbasis meritokrasi yang lebih ideal terutama di Provinsi Sulawesi Barat.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka peneliti akan mengemukakan teori (serangkaian konsep, konstruksi, definisi, dan proposisi) yang akan dijadikan titik tolak landasan berpikir dalam penelitian ini:

2.1. Sistem Meritokrasi

2.1.1. Defenisi dan Histori

Meritokrasi berasal dari kata “merit” (Inggris) yang berarti manfaat, kualitas bagus atau pantas untuk dihargai (*a good quality which is deserve to be praised*).²³ Istilah meritokrasi digunakan pertama kali oleh Michael Young seorang pakar sosiologi pada tahun 1958 dalam esai satirnya yang berjudul “*The Rise of the Meritocracy, 1870-2033: An essay on education and inequality*”.²⁴

Essai tersebut didasarkan pada kecenderungan pemerintah Inggris saat itu yang berupaya untuk menuju pada pintu kecerdasan dan atas kegagalan sistem pendidikan sehingga berusaha memanfaatkan secara tepat anggota yang berbakat dalam masyarakatnya. Young menitikberatkan

²³ Jiwo Wungsu dan Hartanto Brotoharsojo, *Tingkatkan Kinerja Perusahaan Anda dengan Merit System* (Jakarta: Murai Kencana, 2003), 8.

²⁴ Michael Young, *Rise of The Meritocracy* (Bristol: Penguin Books, 1961), 79-82

merit lebih merujuk pada kompetensi. Selanjutnya Spencer memberikan definisi kompetensi sebagai berikut:

*“A competency is an underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion-referenced effective and/or superior performance in a job or situation. Underlying characteristic means the competency is a fairly deep and enduring part of a person’s personality and can predict behavior in a wide variety of situations and job tasks. Causally related means that a competency causes or predicts behavior and performance. Criterion-referenced means that the competency actually predicts who does something well or poorly, as measured on a specific criterion or standard”.*²⁵

Sementara sistem meritokrasi oleh Wungu didefinisikan sebagai pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada prestasi (merit) yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya baik atau buruk, berpengaruh langsung pada naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai.²⁶

Secara historis awal mula kemunculan pemikiran tentang meritokrasi sudah dimulai di Kerajaan Tiongkok Kuno. Menurut konsensus para pakar bahwa contoh paling awal dari format meritokrasi administratif adalah terkait dengan seleksi penerimaan pegawai negeri di Negara Tiongkok Kuno. Konsep ini lahir setidaknya pada abad ke-6 SM. Pada saat itu dicetuskan oleh filsuf Cina Confucius yang menemukan

²⁵ Spencer, Lyle M. & Spencer Signe M., (1993), *Competence at Work*, Jhon Wiley & Sons Inc, New York, hal 35

²⁶ Wungu, Jiwo dan Hartanto Brotoharsojo, 2003, *Merit System*. Cetakan Pertama, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Medan.

gagasan bahwa mereka yang memerintah harus menjabat karena prestasi, bukan dari status warisan. Hal ini mengawali kebijakan ujian negara yang ketat dan jabatan di pemerintahan hanya bagi mereka yang lulus tes secara murni.

Pada abad 17, konsep meritokrasi menyebar dari Cina ke Inggris Hindia. Kemudian, ke benua Eropa dan Amerika Serikat. Dengan diterjemahkannya teks Konfusiunisme, konsep meritokrasi pun menghampiri para intelektual di Barat yang melihatnya sebagai alternatif dari rezim kuno tradisional Eropa. Voltaire dan François Quesnay memuji ide Meritokrasi. Voltaire mengklaim bahwa kerajaan Tiongkok telah “menyempurnakan ilmu moral” dan Quesnay menganjurkan sistem ekonomi dan politik mengikuti ke Tiongkok.

2.1.2. Konsep Meritokrasi dan *Dynamic Governance*

Selain definisi di atas meritokrasi juga dalam pendekatan pemerintahan (*meritocracy* dalam bahasa Inggris) dipenggal dari dua kata “*merit*” dan “*cracy*”. *Merit* dalam bahasa latin “*meritum*” yaitu pantas atau yang bernilai di masa depan. *Cracy* dari *crat* atau dalam bahasa latin “*kratia*” yaitu bentuk aturan atau pemerintahan. Jadi, meritokrasi adalah bentuk sistem dalam urusan pemerintahan yang memilih seseorang berdasarkan kemampuan menurut

bidang keahliannya masing-masing. Sehingga pemerintahan yang berjalan diduduki oleh aktor-aktor yang layak dari segi kecakapannya.

Lazimnya dalam pendekatan administrasi bahwa merit merupakan suatu sistem penarikan atau promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan kekerabatan atau patrimonial (anak, keponakan, famili, alumni, daerah, golongan, dan lain-lain) tetapi didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman yang dimiliki oleh orang yang bersangkutan.²⁷ Dengan menggunakan *merit system* membuat orang-orang yang terlibat dalam kegiatan usaha kerjasama menjadi cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Sedangkan Hasibuan menyatakan bahwa merit yaitu pembinaan jabatan yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif dan hasil prestasi kerja.²⁸ Sistem merit banyak mendasarkan pada tipe birokrasi ideal Weberian yang menekankan netralitas birokrasi, sehingga birokrasi berada pada posisi yang netral dengan siapapun (politisi) partai yang sedang berkuasa. Di sini birokrasi menurut Thoha

²⁷ Widodo MS, Joko. 2005 Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja. Jakarta: Bayumedia Publishing

²⁸ Hasibuan, H. Malayu S.P. 2003. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara.

mempersyaratkan pendidikan formal, pengalaman kerja, dan berorientasi pada karier dengan acuan kepada prestasi, dedikasi, dan loyalitas kepada negara.²⁹ Sistem ini merupakan perekrutan yang bersifat professional sebab ia merupakan *process of promoting and hiring government employees based on their ability to perform a job, rather than on their political connection*. Jadi, menurut Tolo kemungkinan untuk mendapat *the wrong bureaucrats in the right place* itu bisa dihindari.³⁰

Meritokrasi secara umum sering dianggap sebagai suatu bentuk sistem masyarakat yang sangat adil dengan memberikan tempat kepada mereka yang berprestasi untuk duduk sebagai pemimpin.³¹ Dalam dunia kerja, meritokrasi adalah sebuah penghargaan yang diberikan kepada figure baik itu pekerja atau karyawan yang disesuaikan dengan keahliannya, jabatannya atau prestasinya. Sebab itu, istilah meritokrasi juga kerap dipakai untuk menentang pemerintahan yang sekali lagi sarat akan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

²⁹ Thoha, Miftah. 2001. Dimensi Prima Administrasi Negara. Jakarta: Pustaka Jaya.

³⁰ Emilianus Yakob Sese Tolo, Meritokrasi dalam Birokrasi, artikel dalam <http://birokrasi.kompasiana.com/2011/06/30/meritokrasi-dalambirokrasi-375370.html>, diakses pada 26 Juni 2019

³¹ www.wikipedia.org

Namun, realitasnya meritokrasi di era reformasi kini masih menjadi barang asing di Indonesia. Argumentasi tersebut nampak dari:

1. Mayoritas partai politik yang terbentuk dalam alam demokrasi pasca reformasi masih berfungsi sebagai mesin politik tokoh tertentu saja. Meritokrasi belum dipraktikkan sepenuhnya dalam sistem rekrutmen dan regenerasi, sampai penetapan calon kepala daerah, bahkan calon presiden. Personalisasi figure atau politik ketokohan masih sangat kuat.
2. Bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil), perhitungan besaran gaji pokok mengacu pada masa kerja dan golongan.³² PNS dengan masa kerja dan golongan yang sama akan memiliki gaji pokok yang sama walaupun bobot pekerjaannya berbeda. Kondisi ini tidak mendorong pegawai untuk lebih berprestasi sesuai dengan kompetensinya;
3. Praktik nepotisme dalam kondisi tertentu masih sering dijumpai di berbagai ranah kehidupan.

³² Dalam birokrasi, ada istilah DP3 (Daftar Penilaian Prestasi Pekerjaan). Di sana terdapat *item* kesetiaan yang berarti kenaikan pangkat setiap beberapa tahun. Adapun pegawai dengan jabatan pada masa transisi eselon, bisa naik pangkat setiap tahunnya. Memang terdapat keringanan bagi pejabat yang memiliki ijazah tertentu untuk loncat ke pangkat yang lebih tinggi dari seharusnya, namun sebagaimana menjadi rahasia umum, mendapatkan ijazah bukanlah hal sulit dan terkadang tidak ada kaitannya dengan aktifitas akademik pejabat tersebut. lihat: Azhari, *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 201-210.

Pada dasarnya proses pengembangan karir masing-masing anggota dalam organisasi tentunya tidak sama karena amat tergantung dari berbagai faktor. Titik sentral untuk meniti karir pada dasarnya terletak pada tiga hal yaitu: 1) Kemampuan intelektual; 2) Kemampuan dalam kepemimpinan; dan 3). Kemampuan manajerial.³³

Meritokrasi dalam konteks politik-pemerintahan sebenarnya satu sistem yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berkompetensi. Sistem meritokrasi adalah sistem pemerintahan yang diawali dari proses rekrutmen kepemimpinan berdasarkan kapabilitas dan integritas sesuai prinsip meritokrasi sehingga organisasi pemerintahan dijalankan di bawah pemimpin yang layak atau pantas karena memenuhi karakter kepemimpinan. Untuk menduduki jabatan politik atau jabatan public tentu tetap tidak bisa dilepaskan dari aspek kompetensi. Figur yang dipilih sepatutnya adalah yang memenuhi kualifikasi tertentu untuk menjalankan secara langsung proses pengambilan keputusan.

Demokrasi memang pemerintahan rakyat, semua punya kesempatan yang sama untuk berpartisipasi. Berkaitan

³³ Robbins, (1996), Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi, Edisi 3 Versi Indonesia, Penerbit Arcan, Jakarta

dengan peran-peran structural, tentu mesti tetap dibatasi pada orang-orang yang tidak hanya mau, tapi juga mampu. Dalam demokrasi, Pilkada merupakan pilar untuk melakukan rekrutmen kepemimpinan daerah. Di dalam sistem politik kepartaian, posisi partai politik menjadi salah satu basis tumpuan dalam melakukan rekrutmen dan kaderisasi untuk memperoleh figure yang representatif. Sejumlah teori menyebut bahwa seleksi kandidat merupakan tahap kunci dan tahap yang menentukan.³⁴

Pilkada berbasis meritokrasi menjadi proses untuk menghasilkan figure pemimpin yang memiliki kompetensi berdasarkan kapabilitas dan integritas yang diperoleh dari uji kelayakan/kepatutan dan penelusuran rekam jejaknya. Demokrasi dalam banyak gagasan menyebut meritokrasi menjadi amat dibutuhkan, tanpa terkecuali dalam pelaksanaan tata kelola Pilkada. Intervensi melalui rekayasa regulasi mesti menghasilkan pelembagaan sistem kaderisasi maupun rekrutmen figure dalam konteks rekrutmen kepemimpinan daerah (Pilkada). Begitu juga dengan rekrutmen calon independen, mesti dibuat proses atau

³⁴ Hazan, "Candidate Selection....," hlm. 109.

mekanisme yang berdasar pada upaya untuk menggali dan melihat kompetensi figure oleh penyelenggara pemilihan.

Secara praktis, sistem meritokrasi memang sejauh ini seringkali menjadi proses promosi dan rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan kemampuan atau kinerja, bukan berdasarkan koneksi politis atau latar belakang lain. Namun, Stephen J. McNamee menyatakan bahwa secara konseptual substansi meritokrasi adalah sistem yang menekankan kepada kepantasan atau kelayakan seseorang dalam menduduki posisi atau jabatan tertentu dilihat dari rekam jejak.³⁵ Kepantasan yang dimaksud sesuai dengan kemampuan, tanpa memandang latar belakang etnis, afiliasi politik, atau status sosial. Lalu, J. McNamee menambahkan identifikasi empat syarat kunci dalam meritokrasi yaitu bakat (*talent*), sikap yang benar (*right attitude*), kerja keras (*hard work*) dan moralitas tinggi (*high moral character*).³⁶ Atau dengan kata lain, figure yang diperoleh dari meritokrasi harus memenuhi syarat tersebut.

Demokrasi hadir untuk memberi ruang partisipasi semua elemen, pada bagian ini meritokrasi menunjukkan relevansi dengan konsep *dynamic governance*. *Dynamic*

³⁵ Op.cit

³⁶ Ibid

governance menurut Neo dan Chan adalah kemampuan tata kelola pemerintahan secara berkelanjutan dalam menyesuaikan cara membuat formulasi dan menyelenggarakan kebijakan dan program public sehingga kepentingan jangka panjang dapat diwujudkan.³⁷ Konsep ini pada dasarnya menekankan pada 2 aspek utama yaitu: (1) budaya organisasi berupa integritas, meritokrasi, multi rasialisme; dan (2) aspek kapabilitas kepemimpinan yang dinamis.

Meritokrasi adalah syarat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang membentuk figure berkapabilitas dan berintegritas untuk menjawab setiap tantangan perubahan. Meritokrasi digunakan untuk memberangus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang marak di dalam tubuh pemerintahan. Idealnya demokrasi menghendaki kepemimpinan oleh banyak orang, sehingga proses perekrutannya tak boleh mengandalkan popularitas semata seperti afiliasi para public figur ke beberapa partai politik. Tidak juga berdasarkan keturunan seperti aristokrasi atau karena faktor kekayaan seperti plutokrasi, melainkan harus

³⁷ Boon Neo dan Geraldine Chen, *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities, and Changes in Singapore*, Singapura: World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd.2007

berdasarkan kelayakan yang berpijak pada kapabilitas dan integritas (meritokrasi).

Sistem meritokrasi adalah subsistem dari bentuk pemerintahan demokrasi. Bila merujuk pada syarat kunci meritokrasi menurut J.Mc Namee, hal tersebut sejalan dengan karakter kepemimpinan pemerintahan. Sebagaimana telah panjang penjelasan tentang meritokrasi, sejauh ini tak ada satupun konsep dari sistem meritokrasi yang telah menemukan pakemnya dan bersifat baku secara teknis dalam sistem rekrutmen kepemimpinan.

Hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tentang gagasan Pilkada asimetris serta kaderisasi dan rekrutmen partai politik ideal menjadi rujukan utama untuk menyederhanakan sistem meritokrasi secara konseptual dalam bentuk yang lebih konkret. Di dalamnya menerangkan rekomendasi perbaikan syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah agar lebih akuntabel. Dalam penelitian ini, rekomendasi tersebut dilanjutkan dan dipertegas dengan aksentuasi istilah sistem meritokrasi. Selain itu, ramuan konsep juga merupakan hasil kombinasi berbagai kajian teoritik.

Dalam tahap penjurangan bakal pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi persyaratan kriteria dan administratif yang memusatkan perhatian pada karakter kepemimpinan pemerintahan melalui alat verifikasi rekam jejak dan dikonfirmasi lewat uji kelayakan/kepatutan dalam tahapan rekrutmen kepemimpinan. Berikut hasil formulasi indikator teknis mekanisme sistem meritokrasi kepemimpinan daerah:

Tabel 1. Indikator Teknis Mekanisme Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah

NO.	Syarat Rekam Jejak	Alat Verifikasi	Ket
	(1)	(2)	(3)
1.	Berpendidikan formal paling rendah Sarjana Strata 1 untuk calon Bupati-Wakil Bupati atau Walikota-Wakil Walikota dan minimal Sarjana Strata 2 untuk calon Gubernur-Wakil Gubernur	Ijazah atau SK pengganti ijazah	1 buah dokumen
2.	Mempunyai kompetensi, dedikasi, disiplin, loyalitas dan moralitas yang baik serta pengalaman yang memadai untuk diusulkan menjadi pasangan calon dalam Pilkada	Riwayat organisasi dan sertifikat keahlian di bidang tatakelola pemerintahan, manajemen, keuangan, hukum atau	Minimal 2 buah dokumen

		bidang lain yang dianggap relevan dalam menjalankan tatakelola pemerintahan	
3.	Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika	Surat keterangan sehat berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh	1 buah dokumen
4.	Tidak pernah melakukan perbuatan tercela dan tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana diberlakukan jeda selama 5 tahun, baru diperbolehkan mencalonkan atau dicalonkan	Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dilengkapi dengan surat keterangan dari Pengadilan bahwa yang bersangkutan tidak sedang tersangkut perkara hukum atau tidak sedang diadakan namanya ke pengadilan	2 buah dokumen

5.	Melaporkan dan menyerahkan daftar kekayaan pribadi	Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN), Pakta Integritas, dan Surat Pernyataan kesiapan diaudit untuk keperluan pengawasan penggunaan anggaran Negara.	3 buah dokumen
6.	Mengetahui daerah dan masyarakat	Menyerahkan naskah akademik visi-misi dan program yang jelas (usulan RPJMD) yang akan menjadi rujukan apabila terpilih sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Untuk visi misi dan program kerja ini disampaikan secara tertulis, terperinci dan terukur capaiannya;	1 dokumen

7.	Memiliki bukti pengabdian, pendidikan dan rekam jejak yang baik	Penghargaan dan Daftar Riwayat Hidup atau capaian tertentu sehingga calon tersebut mempunyai keunggulan komparatif dibandingkan calon lain	Minimal 2 dokumen

Sumber: Gagasan Pilkada Asimetri, LIPI (2015) dan Pedoman Kaderisasi dan Rekrutmen Partai Politik, LIPI (2016)

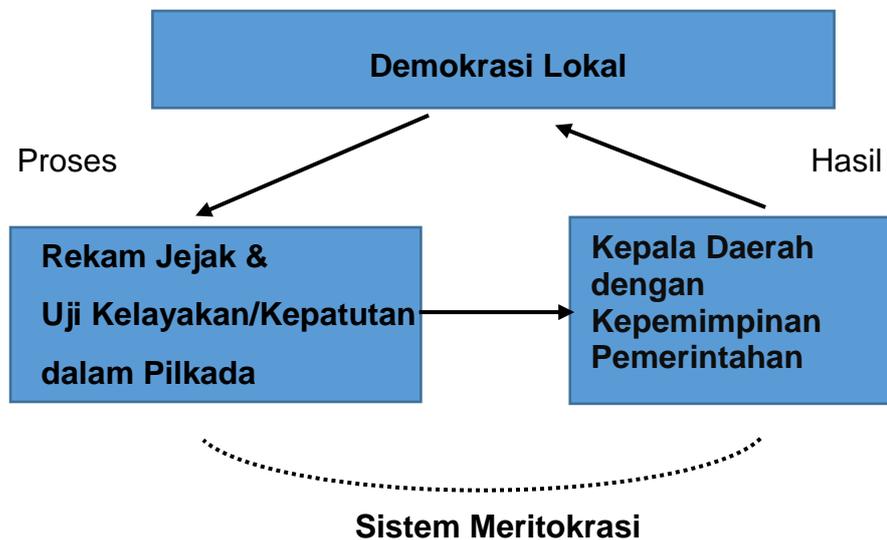
Selain persyaratan di atas, para figure yang telah lolos dari tahap sertifikasi, selanjutnya mengikuti proses nominasi yang di dalam pelaksanaannya memuat uji kelayakan/kepatutan atau uji kompetensi secara tertulis dan lisan baik oleh parpol maupun oleh penyelenggara Pilkada. Tes itu berupa tes akademik, tes psikologi, tes kesehatan, dan tes wawancara. Sangkaian tes ini untuk menguji atau mengonfirmasi pemenuhan syarat rekam jejak yang berlaku pada tahap sertifikasi. Berikut bagan tahapan Uji Kelayakan dan Kepatutan sistem meritokrasi rekrutmen kepemimpinan daerah:

Gambar 1. Tahapan Uji Kelayakan dan Kepatutan Sistem Meritokrasi Rekrutmen Kepemimpinan Daerah



Selain itu, sistem meritokrasi dapat pula diterangkan kedudukannya dalam upaya penguatan demokrasi lokal, sebagai berikut:

Gambar 2. Mekanisme Sistem Meritokrasi Kepemimpinan Daerah



Keterangan:

1. Demokrasi lokal diwujudkan melalui desentralisasi politik-pemerintahan dan melahirkan mekanisme Pilkada langsung
2. Sistem meritokrasi dimulai dari proses Pilkada dengan mekanisme penelusuran rekam jejak dan uji kelayakan/kepatutan (tertulis dan lisan) untuk

mewujudkan karakter kepala daerah yang sesuai dengan syarat kunci meritokrasi (J. Mc Namee)

3. Hasil dari sistem meritokrasi rekrutmen kepemimpinan daerah adalah figure kepala daerah yang berkarakter kepemimpinan pemerintahan (kapabilitas dan integritas)
4. Pelaksanaan Visi-Misi sesuai capaian target tahunan dalam RPJMD oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menguatkan demokrasi lokal.

Siklus sistem meritokrasi terlihat melalui gambar di atas. Relasi antara rekrutmen sebagai proses dan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai hasil dari sistem demokrasi yang dijalankan oleh rakyat dengan kualifikasi kepemimpinan pemerintahan yang selaras dengan sistem meritokrasi.

2.2. Tinjauan Umum Rekrutmen Kepemimpinan

Rekrutmen merupakan suatu proses untuk mencari dan menyeleksi anggota terkait kegiatan regenerasi organisasi, baik partai politik, lembaga pemerintahan maupun organisasi lainnya. Namun, rekrutmen lebih dikenal dalam bahasa politik seperti pendapat Miriam Budiardjo yang menyebutkan, rekrutmen adalah

proses mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai...”.³⁸

Istilah rekrutmen lebih dikenal dalam bahasa perpolitikan dan kemudian diadopsi oleh partai politik seiring dengan kebutuhan partai akan dukungan kekuasaan dari rakyat, dengan cara mengajak turut serta dalam keanggotaan partai tersebut. Rekrutmen sendiri memiliki acuan waktu dalam prosesnya dan dilakukan bila partai memerlukan.

Pendapat lain mengemukakan pengertian rekrutmen politik. Ramlan Surbakti berpendapat bahwa yang dimaksud rekrutmen politik adalah seleksi, pemilihan dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan khususnya, terutama terhadap orang-orang yang mempunyai bakat yang cukup menonjol, partai politik menyeleksi dan menemukannya sebagai seorang calon pemimpin.³⁹ Rekrutmen politik yang dilaksanakan dalam ranah pemerintahan bisa dijelaskan dalam pendekatan rekrutmen kepemimpinan. Adapun tiga jenis sistem rekrutmen kepemimpinan (pemerintahan), yakni:⁴⁰

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Jakarta, Jakarta, 2000, hlm. 164

³⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 118.

⁴⁰ Ibid. hlm. 103-104

1. Sistem Penunjukan dan/atau Pengangkatan oleh Pemerintah/pejabat Pusat. Sistem ini paling kurang legitimasinya sehingga tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan sistem nilai dan norma demokrasi. Dalam sistem ini rakyat hanya menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi sepenuhnya. Sebaliknya, kewenangan pejabat/elite pusat untuk mengatur dan mengendalikan kepala daerah sangat tinggi. Pada umumnya sistem ini diterapkan di negara-negara kesatuan (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarkhi, emirat atau otoritarianisme, dengan varian sistem pemerintahan sejenis.
2. Sistem Pemilihan Perwakilan oleh Dewan (*council*). Sistem ini digunakan pada hampir dua pertiga negara-negara di dunia yang menganut sistem pemerintahan negara kesatuan. Partisipasi rakyat dalam sistem ini juga masih dianggap kurang optimal karena rakyat masih diwakili oleh anggota dewan. Legitimasi kepala daerah terasa semakin kurang jika sistem rekrutmen anggota dewan tidak kompetitif dan akuntabel, serta mekanisme pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif. Hasrat pusat untuk melakukan kontrol masih besar sehingga sistem ini banyak mendapatkan kritik.

Optimalisasi dan efektivitas sistem pemilihan perwakilan amat dipengaruhi oleh kualitas dewan atau parlemen daerah (DPRD) dalam mempertanggungjawabkan preferensi atau pilihannya pada rakyat dan dalam usaha memaksimalkan fungsi kepala daerah. Variasi sistem yang digunakan cukup beragam, tetapi lazimnya menggunakan sistem mayoritas mutlak atau absolut (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*). Dalam mayoritas absolut, kepala daerah diduduki calon yang memperoleh suara lebih dari separuh jumlah pemilih (>50 persen) dengan konsekuensi pemilihan dilakukan dua putaran (*run off*), sedang dalam mayoritas sederhana calon yang memperoleh suara terbanyak yang berhak ditetapkan sebagai kepala daerah.

3. Sistem Pemilihan Langsung oleh rakyat. Sistem ini paling populer digunakan di negara-negara yang menganut sistem federal atau sistem pemerintahan negara federasi, seperti Amerika Serikat, Jerman, Australia, ataupun Kanada. Sistem federal yang dianut sepertiga Negara-negara di dunia dipandang sebagai sistem yang paling demokratis dan bahkan disebut sebagai “induk demokrasi”. Rakyat memilih langsung kepala daerah sehingga legitimasi terhadap proses dan hasil pemilihan sangat besar. Kepala daerah memiliki

otoritas besar atas kekuasaannya. Gubernur negara bagian bukanlah atasan langsung dari Walikota-Walikota *di city, country, township* atau sejenisnya.

Pada saat yang bersamaan, kontrol rakyat dan dewan (DPRD) atas Walikota dan Gubernur juga efektif sehingga mekanisme *check and balances* berjalan dengan optimal. Faktor penting yang menentukan efektivitas pengawasan dewan terhadap Kepala Daerah adalah kualitas anggota dewan yang rata-rata sangat memadai karena mereka lolos melalui seleksi ketat dengan sistem pemilihan yang menjamin keterwakilan (*representativeness*) dan akuntabilitas tinggi terhadap konstituen. Sebagaimana dalam sistem pemilihan perwakilan, jenis sistem ini biasanya memakai sistem mayoritas mutlak (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*) untuk menetapkan pemenang kompetisi.

2.2.1. Rekrutmen Kepemimpinan Daerah dan Kaderisasi Partai Politik

Rekrutmen diartikan sebagai proses dimana individu atau kelompok-kelompok individu dilibatkan dalam peran-peran politik aktif. Dalam pengertian umum rekrutmen mencakup bagaimana partai merekrut

anggota.⁴¹ Secara khusus (dalam konteks politik) rekrutmen politik sering merujuk pada seleksi kandidat (kandidasi), rekrutmen legislatif dan eksekutif.⁴² Pada umumnya berkaitan dengan sistem pemilu dan sistem politik yang berlaku, khususnya untuk pengisian jabatan sebagai anggota legislatif dan eksekutif.⁴³

Di Indonesia mekanisme rekrutmen calon kepala daerah dan wakilnya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) berupa proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Kandidat yang mencalonkan diri berasal dari 2 (dua) sumber dukungan atau melalui 2 (dua) jalur pencalonan yakni usungan partai politik atau gabungan partai politik dan lewat jalur independen atau perseorangan. Setelah memenuhi syarat administratif, para bakal calon diusung baik oleh parpol maupun secara independen untuk proses pencalonan. Mekanisme ini menunjukkan peran strategis partai politik dalam melakukan rekrutmen kepemimpinan yang semestinya mampu melahirkan figure berkualitas.

⁴¹ Reuven Y. Hazan, "Candidate Selection," dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi dan Pippa Norris, *Comparing Democracies 2, New Challenges in the Study of Elections and Voting*, (London: Sage Publications, 2009), hlm. 109.

⁴² Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011), hlm. 91.

⁴³ *Ibid.*

Dalam konteks partai politik di Indonesia sendiri, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, menyebutkan partai politik sebagai suatu organisasi yang memiliki tujuan untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggotanya. Pada pasal 1 ayat 1 undang-undang nomor 2 tahun 2011 menjelaskan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Merujuk kepada pasal 29 ayat 2, menyebutkan proses rekrutmen partai politik harus dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta perundang-undangan yang berlaku.

Miriam Budiardjo mengatakan rekrutmen politik sangat berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal maupun kepemimpinan nasional.⁴⁴ Dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik pasal 11, menjelaskan bahwa fungsi partai

⁴⁴ Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Pustaka. Jakarta.

politik adalah: (1) Sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (2) Sarana menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; (3) Sarana penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara; (4) Sarana partisipasi politik bagi warga negara Indonesia; (5) Sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kadilan dan kesetaraan gender. Untuk menghargai hak politik warga Negara, disediakan pulalah pencalonan lewat jalur perseorangan.

Terdapat beberapa prinsip dalam rekrutmen politik yaitu loyalitas, bersih, transparan/ terbuka, akuntabilitas, meritokrasi, demokratis, desentralisasi, kecukupan pembiayaan, humanis, dan non-partisan.⁴⁵ Untuk menegakan prinsip meritokrasi dalam hal rekrutmen pengurus partai dan pejabat publik, partai politik

⁴⁵ Kurniawati HD, dkk, Gagasan Pilkada Asimetris; Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan, Yogyakarta: Calpulis, 2016.

seharusnya mengenyampingkan mekanisme rekrutmen yang didasarkan atas kedekatan personal, termasuk kultural dan kekeluargaan. Idealnya, seleksi berdasarkan keahlian dan ikatan ideologi diawali dari rekrutmen anggota partai. Terlebih lagi untuk seleksi pengurus dan pejabat publik harus lebih didasarkan pada keahlian, kecakapan teknis, dan pengalaman berorganisasi.

Proses rekrutmen diharapkan dapat menghasilkan politisi yang mumpuni dalam bidang-bidang yang dibutuhkan oleh publik. Khusus untuk pejabat publik, rekrutmen perlu diarahkan untuk mendapatkan sosok yang memiliki potensi kepemimpinan, berwawasan luas, dan pengetahuan teknis, minimal setingkat dengan pemahaman birokrasi.

Pippa Norris mengembangkan skema model yang menjabarkan faktor-faktor utama yang berimbas pada proses rekrutmen partai politik untuk pencalonan dalam pemilihan langsung. Skema Norris terbagi atas tiga tahap yakni: (1) sertifikasi, (2) nominasi, dan (3) pemilihan langsung.⁴⁶

⁴⁶ Pippa Norris, "Recruitment," dalam Richard S Kat & William Crotty, *Handbook of Party Politics*, (London: Sage, 2006), hlm.95.

Tabel 2.

Skema Model Rekrutmen Kepemimpinan menurut Pippa Noris

Tahap Sertifikasi	Tahap Nominasi	Tahap Pemilihan
(1)	(2)	(3)
<ul style="list-style-type: none"> - Persyaratan Umum yang seringkali diatur dalam UU ataupun peraturan internal partai politik seperti usia, kewarganegaraan, residensi (domisili), dan pelarangan pencalonan dengan kondisi tertentu - Persyaratan khusus yang muncul dalam beberapa UU dan aturan partai politik: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tempat kelahiran kandidat 2. Status kewarganegaraan hasil naturalisasi 3. Minimal periode waktu sebagai anggota partai politik 4. Kuota bagi kelompok tertentu - Terdapat persyaratan yang mengatur pelarangan pencalonan dengan kondisi tertentu: <ol style="list-style-type: none"> 1. PNS, hakim yudisial, pejabat dalam lembaga publik 2. Orang yang terlibat dalam pelanggaran hukum atau tindakan kriminal serius 3. Orang yang mengalami 	<ul style="list-style-type: none"> - Partai Politik berperan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mencalonkan kandidat dalam pemilihan 2. Memberi jaringan sosial (konsituen dan elemen pendukung lain) 3. <i>Training</i> dan pelatihan peningkatan kapasitas lain 4. Pengalaman organisasi berpartai untuk meningkatkan kompetensi dalam pembuatan kebijakan - Pengambilan keputusan dalam proses pencalonan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Derajat sentralisasi partai, pencalonan ditentukan oleh elit partai di pusat ke daerah atau sebaliknya 2. Kedalaman partisipasi, melibatkan banyak orang atau terbatas hanya seputaran elit saja, 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistem pemilihan yang diatur dalam peraturan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayoritarian 2. Proporsional 3. Campuran - Kebijakan lain terkait pemilihan: <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Reserved seat</i> 2. Pembatasan jumlah kuota

<p>kebangkrutan finansial</p> <p>- Terdapat kriteria khusus sebagai normal informal tidak tertulis yang berpengaruh dalam masyarakat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kandidat memiliki pengalaman mengikuti training tentang fungsi-fungsi parlemen, legal drafting, dan training lainnya 2. Kandidat memiliki pengalaman kerja pada level lembaga parlemen yang lebih di bawah 3. Memiliki pengalaman kerja di lembaga think tanks bergerak di bidang kebijakan publik, media atau pemerintahan lokal 	<p>3. Ketersediaan jumlah calon yang hendak dipilih sebagai kandidat bersifat tunggal atau banyak</p>	
--	---	--

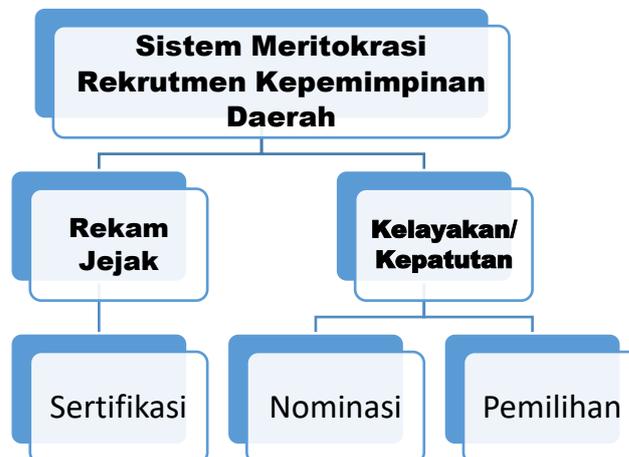
Sumber: Pedoman Kaderisasi dan Rekrutmen Partai Politik, LIPI (2016)

Pertama, sertifikasi ini merupakan tahapan awal rekrutmen yang menentukan persyaratan (standarisasi atau kriteria) kelayakan figure calon berupa syarat umum, syarat khusus, syarat informal yang terdapat dalam aturan hukum pemilihan langsung, aturan partai, dan norma sosial yang bersifat informal yang mendefinisikan kriteria kandidat yang dapat dicalonkan dalam pemilu atau

Pilkada. *Kedua*, nominasi adalah ketersediaan calon yang sesuai persyaratan hasil dari proses sertifikasi untuk diusung dan proses saat penyeleksi calon menentukan figure yang akan dicalonkan dalam pemilihan langsung. *Ketiga*, pemilihan langsung adalah tahapan akhir saat kandidat bertarung memenangkan jabatan public, berhubungan dengan sistem pemilihan yang digunakan, bagaimana cara memilih, siapa yang dilibatkan dalam memilih, dan bagaimana cara menentukan siapa yang akan menang.⁴⁷

Berikut ini bagan Internalisasi Sistem Meritokrasi dalam Tahapan Rekrutmen Kepemimpinan Daerah:

Gambar 3. Internalisasi Sistem Meritokrasi dalam Tahapan Rekrutmen Kepemimpinan Daerah:



⁴⁷ Ibid

Tahapan rekrutmen tersebut ditentukan oleh penyeleksi, metode seleksi, dan cara memutuskannya.⁴⁸ Perlu ditekankan bahwa selain oleh penyelenggaran yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), proses rekrutmen penting dari fungsi partai politik, sebab hasilnya akan berdampak signifikan secara politik dalam mempengaruhi dinamika internal partai politik. Tahapan ini juga mempengaruhi komposisi dan akuntabilitas anggota terpilih di dalam lembaga eksekutif dan legislatif.

Ahli lain yakni William E. Wright membedakan dua tipe rekrutmen politik. *Pertama*, model efisien yakni sebuah proses rekrutmen yang dilakukan secara terbuka dan fleksibel. Dalam model ini, pemimpin partai dapat merekrut orang dari berbagai kelompok atau kalangan. Model ini tidak didasarkan pada karier politik yang melembaga. *Kedua*, model demokrasi internal partai yang lebih terlembagakan, sesuai dengan jalur karir yang jelas, jenjang kenaikan jabatan dalam struktur partai juga lebih kelihatan.⁴⁹

Siavelis dan Morgenstern membuat sebuah tipologi yang sempit, tetapi memiliki implikasi yang luas berkaitan

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 109. Lihat juga Pamungkas, "*Partai Politik...*," hlm. 91. 24 *Ibid.*

⁴⁹ *Recruitmen Pattern*, hlm. 30

dengan rekrutmen apabila dihubungkan dengan loyalitas kandidat, tipe kandidat, dan variabel partai politik. Ada empat tipe calon yaitu: (1) kandidat loyalis partai (*party loyalist*), (2) kandidat yang melayani konstituen (*constituent servant*), (3) profesional (*entrepreneur*), dan (4) delegasi kelompok (*group delegate*).⁵⁰ Semua tipe kandidat yang disebutkan itu berkaitan dengan variabel hukum dan partai politik.

Ketika partai politik cenderung menekankan sentralisasi, maka tipe kandidat yang dihasilkan adalah kandidat yang loyalis. Partai yang menerapkan cara kandidasi secara terbuka akan melahirkan kandidat tipe pelayan konstituen. Sementara apabila organisasi partai lebih menonjol dalam proses kandidasi, tipe kandidat entrepreneur lebih mungkin dihasilkan. Sebaliknya, apabila partai dalam melakukan kandidasi lebih cenderung berorientasi pada koneksi keuangan, tipe kandidat yang dihasilkan kemungkinan besar adalah utusan kelompok atau korporasi.

⁵⁰ Peter M. Siavelis dan Scott Morgenstern, *Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis*, hlm. 31.

Adapun beberapa pola kecenderungan partai politik dalam melakukan rekrutmen politik terhadap calonnya menurut Lily Romli yakni sebagai berikut: ⁵¹

1. *Partisan*

Pendukung yang kuat, loyalitas tinggi terhadap partai sehingga bisa direkrut untuk menduduki jabatan strategis biasanya kader internal partai. Contoh anggota paratai yang diangkat untuk menduduki jabatan tertentu

2. *Compartmentalization*

Proses rekrutmen yang didasarkan pada latar belakang pendidikan dan pengalaman organisasi atau kegiatan sosial politik seseorang. Contoh orang yang direkrut dapat berasal dari kalangan aktivis.

3. *Immediate Survival*

Proses rekrutmen dilakukan oleh otoritas pemimpin partai tanpa memperhatikan kemampuan orang-orang yang direkrut. Contoh orang yang

⁵¹ Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal, L Romli - ANALISIS CSIS, 2005:93

ditunjuk oleh pimpinan partai dapat dari kader internal maupun eksternal partai.

4. *Civil Service Reform*

Proses rekrutmen berdasarkan kemampuan dan loyalitas seorang calon sehingga bisa mendapatkan kedudukan lebih tinggi atau penting contoh non-kader namun mempunyai kedekatan dengan partai.

Untuk partai politik proses rekrutmen adalah hal yang paling penting karena hasilnya akan berdampak secara signifikan secara politik, misalnya: (1) dapat mempengaruhi dinamika internal partai politik, termasuk menciptakan konflik internal partai; (2) dapat mempengaruhi komposisi anggota di dalam lembaga eksekutif dan legislatif; dan (3) akuntabilitas anggota terpilih di dalam lembaga eksekutif dan legislatif.

Pada proses seleksi penting untuk menentukan kriteria akan figure seperti apa yang diinginkan untuk menduduki posisi atau jabatan, tanpa terkecuali kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ditetapkannya kriteria-kriteria tertentu melalui persyaratan calon seperti yang dipaparkan di atas dikarenakan adanya alasan dan

implikasi. Beberapa tujuan dan alasan tersebut antara lain:⁵²

1. Syarat pendidikan berpengaruh terhadap kemampuan calon dalam memahami dan memecahkan masalah daerah. Begitu kompleks dan rumitnya persoalan-persoalan daerah saat ini sehingga menuntut kemampuan analisis, sintesis, dan kemampuan generalisasi yang baik. Kemampuan-kemampuan itu bisa diperoleh melalui pengembangan pendidikan.
2. Syarat kesehatan jasmani dan rohani amat diperlukan kepala daerah/wakil kepala daerah karena tuntutan mobilitas yang tinggi. Mobilitas itu membutuhkan jasmani yang sehat dan kuat. Kepala daerah/wakil kepala daerah yang penyakitan tak akan mampu menunaikan tugastugasnya, termasuk menyerap aspirasi pemilihnya, dan menimbulkan kasuk-kusuk yang menjadi sumber ketidakstabilan daerah. Selain itu, kepala daerah/wakil kepala daerah menghadapi banyak persoalan masyarakat. Untuk memahami dan memecahkan dibutuhkan kepekaan, stabilitas emosi dan kepribadian tangguh. Pemeriksaan kesehatan

⁵² Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004 dan..., Op.Cit, hlm. 248-249.

rohani seharusnya mengungkap stabilitas emosi, kepribadian, konsistensi dan kepekaan.

3. Syarat keterangan tempat tinggal (domisili) dan KTP untuk melihat kejelasan alamat calon dan mengidentifikasi kewarganegaraan calon. Namun yang lebih penting berhubungan dengan sistem pemilihan. Sistem pemilihan langsung mengandaikan calon mengenal daerah dan dikenal oleh masyarakat daerah tersebut sehingga jika kelak terpilih menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah akan mendapatkan dukungan yang menjadi modal stabilitas pembangunan.
4. Syarat Daftar Riwayat Hidup merupakan catatan perjalanan dan pengalaman hidup sekaligus *track record* calon. Dari riwayat hidup akan terungkap banyak hal, yang terpenting adalah orientasi dan kecenderungan di masa datang. Dengan membaca daftar riwayat hidup dapat diprediksikan wajah dan kinerja calon ke depan, termasuk wajah dan kinerja legislatif nanti.

Kaderisasi lebih bersifat sebagai proses internalisasi dari partai politik untuk meningkatkan kapasitas individual para anggotanya agar mampu

menjadi fungsionaris partai baik dan siap menjalankan mandat yang diberikan partai untuk menduduki jabatan publik di pusat dan daerah.⁵³ Agar proses kaderisasi ini dapat terjaga kesinambungannya, maka dibutuhkan pelebagaan sistem kaderisasi yang baku, berjenjang, dan menganut prinsip meritokrasi.

Mark N. Hagopian mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan politik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol dan memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.⁵⁴ Sementara Neuman mendefinisikan partai politik sebagai:

“...the articulate organisation of society’s active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views. As such, it is the great intermediary which links social forces and ideologies to official governmental institutions and relates them to political action within the larger political community...”⁵⁵

Dalam partai politik terdapat anggota yang disebut kader. Kaderisasi berkaitan dengan upaya partai politik melakukan “pembinaan” para kadernya, dengan mendorong lahirnya kader-kader yang memiliki

⁵³ LIPI Kaderisasi dan Rekrutmen Partai Politik Ideal, Jakarta: 2016

⁵⁴ Ichlasul Amal, ed., Teori-Teori Mutakhir Partai Politik, (Yogyakarta: TWC, 1996), hlm. 1.

⁵⁵ Maor, “Political Parties...,” hlm. 5

kemampuan, baik kemampuan politik, organisasi, maupun kepemimpinan.

Kaderisasi berkaitan sekurang-kurangnya dengan beberapa hal, antara lain: *Pertama*, bagaimana partai politik menyiapkan kader-kader politiknya. Dalam kaitan itu, kaderisasi berhubungan dengan penyiapan kemampuan atau kapasitas politik. *Kedua*, kaderisasi juga berhubungan dengan sistem karier atau jenjang politik yang akan dibentuk oleh partai politik. *Ketiga*, kaderisasi bersinggungan dengan bagaimana partai politik melakukan pendidikan politik pada kaderkadernya. *Keempat*, regenerasi berhubungan dengan subjek yaitu individu-individu atau kelompok orang yang dipersiapkan untuk kesinambungan partai, dipersiapkan untuk meneruskan visi dan misi organisasi. Kaderisasi merupakan tanggungjawab dan peran dari seluruh struktur organisasi partai, baik organisasi partai di tingkat nasional maupun di tingkat paling bawah (ranting-ranting).⁵⁶

Kaderisasi berhubungan dengan bagaimana organisasi partai politik menyiapkan sumber daya manusia yang akan bekerja dan memimpin partai serta akan

⁵⁶ Op.cit

menjadi sumber rekrutmen kepemimpinan dalam mengisi jabatan-jabatan politik-pemerintahan. Kaderisasi lebih bersifat sebagai proses internalisasi dari partai politik untuk meningkatkan kapasitas individual para anggotanya agar mampu menjadi fungsionaris partai baik dan siap menjalankan mandat yang diberikan partai untuk menduduki jabatan publik di pusat dan daerah.⁸⁵

Kaderisasi partai politik juga berguna untuk memastikan bahwa orang-orang yang terseleksi dalam proses rekrutmen adalah orang yang kompeten atau memiliki loyalitas terhadap partai dan kepentingan public sejalan dengan prinsip meritokrasi. Agar proses kaderisasi ini dapat menjaga kontinuitas, maka dibutuhkan pelembagaan sistem kaderisasi yang baku, berjenjang, dan menganut prinsip meritokrasi. Ada beberapa prinsip kaderisasi yang harus konsisten dijalankan yakni adanya keterbukaan (transparansi), non-diskriminatif, dan berjenjang.

Untuk memudahkan mengetahui adanya kaderisasi atau tidak dalam sebuah partai, ada beberapa hal yang dapat digunakan sebagai indikator. *Pertama*, adanya kurikulum atau silabus kaderisasi. *Kedua*, adanya divisi yang menjadi penanggung jawab atau penyelenggara

kaderisasi. *Ketiga*, ada rentang waktu yang jelas untuk masing-masing level penjenjangan kaderisasi. *Keempat*, output dari rentang kaderisasi berupa capaian kapasitas yang disasar dari masing-masing level kaderisasi.

Ideologi partai politik akan turut mempengaruhi proses kaderisasi karena membangun kesadaran anggota partai dengan visi misi perjuangan partai ditentukan dengan menentukan capaian dari proses kaderisasi tersebut. Desain kaderisasi berupa kurikulum atau silabus kaderisasi perlu memberikan porsi yang cukup proporsional antara peningkatan kapasitas personal anggota partai yang bersifat teknis dan non-teknis, atau yang terkait dengan teknis keorganisasian dan kapasitas politik individual kader.⁵⁷

2.2.2. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Terminologi Pemilihan Kepala Daerah digunakan di Indonesia dalam rekrutmen pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Menurut Joko J. Prihatmoko, pemilihan kepala daerah atau Pilkada merupakan rekrutmen politik penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai

⁵⁷ Ibid

kepala daerah.⁵⁸ Pilkada sebuah bentuk proses pencerminan prinsip demokrasi yang prosesnya melalui pemilihan oleh rakyat dengan memberikan mandat kepada orang-orang yang dipercaya untuk mengelola kehidupan politik.

Ketidakpercayaan rakyat dan era reformasi mendorong adanya Pilkada langsung. Merujuk pada *konsep trias politica* Montesquieu⁵⁹ pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara pada aras lokal terletak pada lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudikatif menginduk pada kelembagan pusat. Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Pelaksanaan pemilihan langsung ini berkorelasi terhadap kualitas demokrasi, meskipun di negara lain juga terdapat variasi pelaksanaan demokrasi baik yang langsung, perwakilan bahkan dengan *appointment*. Derajat kepentingannya adalah terpilihnya pejabat publik yang akuntabel sejalan dengan *needs for public achievement*.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, khususnya pasal 18

⁵⁸ Joko J. Prihatmoko, 2005, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.3

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pasal 1 ayat 4.

ayat 4 menyebutkan, "Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis". Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan tersebut lalu ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR menjadi "dipilih secara langsung".

Ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD NKRI 1945 ini sejatinya tidak mengamanatkan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung karena hal tersebut hanyalah sekedar sebuah tafsir saja terhadap rumusan "dipilih secara demokratis" yang dilakukan oleh pembentuk Undang-undang, menjadi "dipilih secara langsung".⁶⁰ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,⁶¹ pengertian "dipilih secara demokratis" bersifat luwes sehingga dalam pengaturan selanjutnya bisa dipilih secara langsung atau tetap dipilih oleh DPRD sebagaimana praktek sebelumnya.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung terlepas dari perdebatan itu, pada hakekatnya dianggap sebagai bentuk perwujudan praktek demokrasi yang paling sempurna karena dengan pemilihan kepala

⁶⁰ Ibnu Tricahyo, 2009, Reformasi Pemilu, menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal, Malang : Penerbit In-Trans Publishing, hlm. 81.

⁶¹ Jimly. Asshiddiqie, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Jakarta, Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

daerah secara langsung ini diharapkan mampu memunculkan figure pemimpin yang berkualitas dan aspiratif. Secara teoritis tentu Pilkada langsung memberikan ruang yang sangat luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam menentukan pejabat publik di daerahnya masing-masing. Namun demikian, berdasarkan realitas empirik penyelenggaraan Pilkada langsung masih menyisahkan beragam masalah baru.

Paradoks demokrasi lokal dalam hal pemilihan kepala daerah menjadi momentum yang masih memberikan kontribusi masalah besar dalam pelaksanaannya berkaitan dengan demokrasi partisipatoris.⁶² Oleh karena pemberian kedaulatan rakyat daerah pada elitnya masih diwarnai ketidakjelasan, baik dari prosedur kerja penyelenggara maupun peserta dan posisi pemilihnya.

a. Fungsi

Pilkada mempunyai tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:⁶³

⁶² Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 2006, hlm 40

⁶³ Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Kontpress, Jakarta, 2012, hlm 85.

1. Memilih Kepala Daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah
2. Melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan control secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang.

Melalui Pilkada diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik di aras lokal yang demokratis guna menghasilkan kepala daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemerintahan daerah yang efektif. Seperti yang diungkap Abdul Asri,⁶⁴ mengatakan bahwa :

“Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi terpenting di daerah, tidak hanya terbatas pada mekanisme pemilihannya yang lebih demokratis dan berbeda dengan sebelumnya, tetapi merupakan

⁶⁴ Asri Harahap, Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada, Cidesindo, 2005, hal. 122

ajang pembelajaran politik terbaik dan perwujudan dari kedaulatan rakyat. Melalui pilkada langsung rakyat semakin berdaulat, dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya (ditentukan oleh sejumlah anggota DPRD). Sekarang rakyat mempunyai hak pilih, dapat menggunakan hak suaranya secara langsung dan terbuka untuk memilih kepala daerahnya sendiri. Inilah esensi dari demokrasi dimana kedaulatan ada sepenuhnya di tangan rakyat, sehingga berbagi distorsi demokrasi dapat ditekan seminimal mungkin”.

Ada harapan akan adanya timbal balik positif antara peningkatan partisipasi politik masyarakat melalui Pilkada dengan perubahan kinerja pemerintah daerah yang lebih baik.⁶⁵ Jadi, secara ideal Pilkada dilihat sebagai mekanisme yang memungkinkan tercapainya kesejahteraan masyarakat secara efektif dan tepat.

b. Urgensi

Setidaknya ada lima pertimbangan penting dalam penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia:⁶⁶

- a. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil

⁶⁵ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford California: Stanford University Press, 2010), hlm. 121.

⁶⁶ Anthon Raharusun, “Pilkada Serentak Dan Penguatan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Peradi: 2017

Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung;

- b. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis;
- c. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nuraninya;
- d. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu

memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan;

e. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Sedangkan menurut Rozali Abdullah, beberapa alasan diharuskannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung diantaranya untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mencegah politik uang.⁶⁷ Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal⁶⁸, yaitu:

1. Sistem demokrasi langsung melalui Pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis)

⁶⁷ Rozali Abdullah, *pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, PT Raja Grafindo, 2005, hlm 53-55

⁶⁸ Yudianto, Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya. *Jurnal Konstitusi* Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

2. Kompetensi politik Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan
3. Sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di area lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan
4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Sebab kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elit. Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya

5. Kepala Daerah yang terpilih melalui Pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antara Kepala Daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Selain hal tersebut, berikut sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung. *Pertama*, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena semakin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi

daerah yaitu dalam rangka pelatihan dan kepemimpinan nasional.⁶⁹

Perkembangan demokrasi di Indonesia yang merujuk pada tataran wilayah di Indonesia terus menerus berkembang dengan adanya mekanisme seleksi kepala daerah melalui pilkada langsung untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana yang dimaksud oleh Prof. Miriam Budiardjo yang berpendapat bahwa Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikannya hak bagi rakyat untuk menentukan sendiri kepala daerah.⁷⁰ Begitu juga Prihatmoko yang menilai pilkada langsung merupakan solusi di tengah-tengah kemandegan demokrasi lokal.⁷¹

Penyeleksian pemerintahan yang demokratis membentuk karakter masyarakat yang peduli terhadap jalannya pemerintahan di daerah, mekanisme penyelenggaraan pilkada yang digunakan di Indonesia dalam penyelenggaraan dengan tahap persiapan dan

⁶⁹ Mustafa Lutfi, Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia..., Op.Cit, hlm. 130.

⁷⁰ Miriam Budiardjo, 2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 135

⁷¹ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, 2012, Nasib Demokrasi Lokal di Negeri barbar. Bantul, Thafa Media, hlm, 77.

pelaksanaan yang dalam tahap pelaksanaan salah satunya ialah kampanye.

Dalam rangka mewujudkan penguatan dan pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung ini adalah:⁷²

1. Pemilihan kepala daerah langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokrasi di tingkat lokal, khususnya pembangunan legitimasi politik. Ini didasarkan pada asumsi, bahwa kepala daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang kuat, karena didukung oleh suara pemilih nyata (real voters) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi ini merupakan modal politik penting dan sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang akan berkuasa.
2. Pemilihan kepala daerah langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan local accountability. Ketika seorang kandidat terpilih

⁷² Op cit

menjadi kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota), maka para wakil rakyat yang mendapat mandat akan meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggungjawaban kepada rakyat, khususnya konstituennya). Hal ini sangat mungkin dilakukan, karena obligasi moral dan penanaman modal politik menjadi kegiatan yang harus dilaksanakan sebagai wujud pembangunan legitimasi politik.

3. Terciptanya optimalisasi *mekanisme check and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi pada level lokal.

4. Pemilihan kepala daerah langsung diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas kesadaran politik dan kualitas partisipasi masyarakat. Pemilihan kepala daerah langsung akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan kearifan, kecerdasan dan kepedulian guna menentukan sendiri siapa yang dianggap layak dan pantas menjadi pemimpinnya.

Sistem Pemilihan Kepala Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Artinya ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam Pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.⁷³ Keterbukaan demokrasi semacam ini agar membentuk karakter pemilih yang ideal dan calon pemimpin yang berkompeten.⁷⁴ Secara faktual efektivitas Pemda dapat dijabarkan dalam persepsi masyarakat terhadap keberadaan Pemda. Berikut adalah pendapat komponen masyarakat terhadap efektivitas Pemda:⁷⁵

1. Melalui Pemilihan Langsung dapat dibangun basis dan konsep demokrasi. Tanpa persaingan yang terbuka di antara kekuatan sosial dan kelompok politik, maka tidak ada demokrasi
2. Pemilu melegitimasi sistem politik
3. Mengabsahkan kepemimpinan politik

⁷³ Joko J. Prihatmoko, 2005, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 115

⁷⁴ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, 2012, Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar.Bantul, Thafa Media,hlm;77.

⁷⁵ Anthon Raharusun, "Pilkada Serentak Dan Penguatan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", (Jayapura: Peradi, 2017)

4. Pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi.

Terkait dengan beberapa alasan tersebut, dalam hubungannya dengan pemilu terutama pemilihan kepala daerah (Pilkada), maka ada 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung adalah:⁷⁶

1. Pilkada langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokrasi di tingkat lokal, khususnya pembangunan legitimasi politik. Ini didasarkan pada asumsi bahwa Kepala Daerah terpilih diberikan mandat langsung dari dukungan suara oleh rakyat yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih.
2. Pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas lokal dan penguatan terhadap nilai-nilai demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁷⁶ *Ibid*

Saat ini kita dihadapkan pada tiga fenomena sosial yang mengharuskan adanya evaluasi atas sistem, kultur, dan aturan berdemokrasi.⁷⁷ *Pertama*, sistem demokrasi dalam konteks pemilihan kepala daerah yang menggantungkan kedaulatan rakyat ternyata tidak selalu menghasilkan kepala daerah yang bertindak sesuai aspirasi rakyat. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan cenderung tidak stabil, tidak efektif dan cenderung terjadi politisasi jabatan dalam birokrasi. *Ketiga*, berjalannya demokrasi tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Problem ini memerlukan langkah-langkah perbaikan dan pembenahan sistem Pilkada itu sendiri dalam konteks demokrasi Indonesia, khususnya demokrasi Pancasila yang sesuai dengan kultur dan idelologi bangsa Indonesia.

Perlu dicatat bahwa Pilkada memiliki implikasi signifikan terhadap roda penyelenggaraan pemerintahan daerah, 4 (empat) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah: ⁷⁸

1. Memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

2. Melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah di dasarkan pada visi-misi dan program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang.

c. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batasan berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan diantara mereka.⁷⁹ Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang-Undang Dasar 1945 secara yuridis. Materi-materi tentang penyelenggaraan

⁷⁹ Miriam Budiardjo, 2013, Dasar – Dasar Ilmu Politik, Prima Grafika, Jakarta, hlm. 169

pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya.

Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dan diurai ke dalam pembuatan Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan seterusnya. Adapun dasar hukum (yuridis) Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) khususnya untuk pelaksanaan tahun 2017 lalu, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang Undang No 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
- d. Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU RI Nomor 3

Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017

e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

d. Tantangan Pilkada sebagai mekanisme Rekrutmen dan Kaderisasi Kepemimpinan

Mekanisme perekrutan kepemimpinan di internal partai politik acapkali melahirkan politisi yang cenderung berorientasi pada profit, dominasi elit partai yang kuat, nepotisme, kedekatan politik, dan figure minim kompetensi. Berhubungan dengan tipologi figure hasil rekrutmen, Barbara Geddes mengidentifikasi dan membedakan empat model rekrutmen politik sebagai berikut:⁸⁰

⁸⁰ Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. (Berkeley: University of California Press, 1994).

1. *Partianship*, yakni rekrutmen politik yang dilakukan oleh parpol dengan mempertimbangkan loyalitas kandidat kepada partai politik.
2. *Meritocracy*, yakni rekrutmen politik dari kalangan yang mempunyai kompetensi tinggi seperti teknokrat, akademisi, profesional, dan para ahli
3. *Compartmentalization*, yaitu rekrutmen politik berdasarkan pertimbangan pragmatis untuk memperoleh dukungan jangka pendek.
4. *Survival*, yakni rekrutmen politik yang didasarkan pada prinsip balas jasa dan sumberdaya kandidat serta cenderung bersifat patronase.⁸¹

Tantangan terbesar parpol di Indonesia dewasa ini jelas sistem rekrutmen kepemimpinan yang dibangun dan dilembagakan oleh parpol agar lahir pemimpin politik yang kapabel dan bertanggung jawab. Sementara sebagian besar parpol cenderung terperangkap pada rutinitas politik transaksional yang mendangkalkan akal sehat sehingga lebih irrasional. Tantangan terbesar partai politik dalam

⁸¹ Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. (Berkeley: University of California Press, 1994).

melembagakan rekrutmen politik terutama disebabkan karena:⁸²

1. Belum tumbuhnya kultur persaingan sehat dalam kehidupan politik, baik di tingkat lokal sampai ke nasional.
2. Melembaganya kepemimpinan personal dan oligarkis di sebagian parpol pasca Orde Baru. Seperti disinggung sebelumnya, sebagian parpol dikuasai dan dimiliki (secara harfiah) oleh tokoh-tokoh besar yang merasa memiliki saham terbesar dalam partai yang dibentuk dan dipimpinnya.
3. Rendahnya komitmen elite negara untuk membangun dan melembagakan demokrasi internal partai.
4. Dalam upaya membangun dan melembagakan sistem rekrutmen kepemimpinan yang transparan, demokratis, akuntabel dan memenuhi prinsip meritokrasi adalah minimnya intervensi Negara dalam mengintrodusir hal itu ke dalam kebijakan berupa UU tentang partai politik dan pemilihan langsung.

⁸² Op.cit

Realitasnya negara melalui UU Partai Politik tidak menempatkan kaderisasi dan rekrutmen ideal sebagai salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh partai politik sebagai badan hukum publik. Padahal, tanpa proses berkala dengan sistem rekrutmen dan kaderisasi yang baku, pada akhirnya parpol tak lebih dari ormas pada umumnya yang berbaju “partai politik”.

Di satu pihak rekrutmen pejabat publik dilakukan oleh parpol, bahkan dimuat di dalam UUD 1945 yang diamandemen. Di pihak lain, ironisnya negara cenderung melihat kaderisasi politik oleh parpol sebagai kegiatan yang semata-mata menjadi urusan internal sesuai AD/ART masing-masing parpol. Jadi, selain problematika komitmen elite parpol dan terbatasnya sumber dana partai, regulasi negara yang belum mengaturnya sebagai kewajiban parpol tampaknya merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi realitas belum melembaganya kaderisasi sebagai bagian rutinitas kegiatan sebagian besar parpol di Indonesia.⁸³ Oleh karena itu juga, komitmen untuk menganut sistem meritokrasi menjadi semakin sulit untuk diwujudkan.

⁸³ Op.cit

2.3. Teori Demokrasi

Demokrasi atau *δημοκρατία* (*dēmokratía*) merupakan istilah yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “kekuasaan rakyat” yang terdiri dari kata *δῆμος* (*dêmos*) “rakyat” dan *κράτος* (*kratos*) artinya “kekuasaan” atau pemerintahan.⁸⁴ Kata “*democracy*” mulai masuk dalam perbendaharaan kata bahasa Inggris, baru sejak abad ke-16. Pengertian demokrasi berdasarkan istilah menurut Harris Soche adalah bentuk pemerintahan rakyat sehingga kekuasaan pemerintahan itu melekat pada diri rakyat atau diri orang banyak sebagai haknya di dalam mengatur, mempertahankan, dan melindungi dirinya dari paksaan dan pemerkosaan orang lain atau badan yang diserahi untuk memerintah.⁸⁵ Sedangkan menurut Arthur Rosenberg:

*“..democracy does not exist as a thing it self, but as a formal abstraction.”, democracy is always a definite political movement, borne by definite social forces and classes, fighting for particular aims.”*⁸⁶

Dengan kata lain, hakikat dari demokrasi sebagaimana yang dipahami terdapat pada makna pemerintahan dari rakyat (*goverment of the people*) untuk menunjuk bahwa dalam negara demokrasi, legitimasi terhadap figur yang dipercaya berasal dari

⁸⁴ Harjono, Transformasi Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 19.

⁸⁵ Haris Soche, Supremasi dan Prinsip Demokrasi di Indonesia Yogyakarta, 1985

⁸⁶ R. Siti Zuhro, Demokrasi Lokal : Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali, Ombak, Yogyakarta, 2009, hlm. 12.

rakyat; pemerintahan oleh rakyat (*government by people*) yaitu bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah prosesnya diawasi oleh rakyat; dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*) mengandung makna bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah adalah harus dilangsungkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.⁸⁷ Tokoh-tokoh Yunani sebagai penggagas demokrasi Yunani Kuno antara lain adalah Solon, tokoh pembuat Hukum (638-558 SM); Cleisthenes, bapak demokrasi Athena, (508 SM); Pericles, jenderal-negarawan (490-429 SM), dan Demosthenes, negarawan-orator (385-322 SM).⁸⁸

Demokrasi merujuk pada sistem politik pemerintahan yang muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, Athena.⁸⁹ Sistem demokrasi di negara kota (*polis*) Athena mulai menampakkan wajahnya yang jelas pada sekitar tahun 500 sebelum Masehi, ketika Solon (638 - 558 sebelum Masehi) memegang jabatan sebagai *Archon* (semacam perdana menteri) di Athena. Dengan kekuasaan penuh ini Solon mengadakan aturan-aturan ke arah perbaikan perekonomian dan

⁸⁷ Erwin Muhammad, Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 130.

⁸⁸ Demokrasi dan Proses Politik. (Jakarta- LP3ES, 1986), h. ix.

⁸⁹ Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak & Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm 125.

mengubah aturan tata-negara seiring dengan menangnya Athena atas perang melawan Persia.

Dalam bidang ketatanegaraan, Solon banyak melakukan perbaikan, terutama atas badan *Ekklesia* (majelis rakyat), dan membentuk badan *Heliaia* yang merupakan badan peradilan (badan peradilan). Pada masa Solon ini seluruh rakyat dari semua golongan diperbolehkan duduk dalam badan *Ekklesia*. Dengan model ini, majelis rakyat beranggotakan semua warga negara Athena yang telah berusia 20 tahun ke atas. Karena itu, pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh badan *Ekklesia* dihadiri oleh sangat banyak orang yakni seluruh warga negara laki-laki yang telah berusia diatas 20 tahun itu. Sehingga seringkali tidak ada tempat yang cukup besar untuk menampung mereka semua.

Untuk mengatasi hal ini, di dalam sistem demokrasi langsung yang masih murni di Negara-kota Athena diselenggarakan pertemuan dewan *Ekklesia* (majelis rakyat) di pasar tengah kota yang dinamakan *Agora*. Tak heran ada orang yang menjuluki demokrasi Athena sebagai demokrasi pasar karena perumusan dan pengambilan keputusan publik dilakukan atau diselenggarakan di pasar. Dari sinilah lahir model demokrasi pertama yang masih murni.

Selain itu, setiap warga negara yang telah berusia lebih dari 30 tahun juga berhak menduduki jabatan sebagai anggota badan yang disebut *Heliaia*. Badan *Heliaia* yang dibentuk oleh Solon ini berfungsi semacam lembaga peradilan yang bersifat panel rakyat. Pada masa pemerintahan itu anggotanya ditetapkan berjumlah 3000 (tiga ribu) orang yang dipilih berdasarkan sistem undian. Badan ini selain berwenang untuk menyelenggarakan peradilan juga bertugas mengawasi pekerjaan para pegawai.

Sebelum abad ke-19, sejumlah gagasan pemikiran tentang demokrasi sudah semakin bermunculan, tetapi masih belum besar upaya untuk mencetuskan sebuah teori dan konsep demokrasi seperti yang kita pahami saat ini. Sistematisasi dan elaborasi teori demokrasi secara ilmiah, baru mulai muncul ke permukaan pada abad ke-19 (terutama yang dilakukan oleh beberapa tokoh diantaranya seperti Thomas Jefferson, Abraham Lincoln, John Stuart Mill dan Alexis de Tocqueville. Setelah Perang Dunia II, demokrasi muncul sebagai sebuah sistem politik-pemerintahan yang diterima oleh banyak pemimpin dunia.

Gagasan ini terutama muncul setelah kegagalan Fasisme dan Naziisme. Awal tahun 1950-an, demokrasi semakin berkembang ketika UNESCO mengorganisir lebih dari seratus orang dari Barat dan Timur untuk mengobservasi dan mengkaji demokrasi secara lebih serius. Hasil studi tersebut menunjukkan

adanya respon yang luas dan positif terhadap demokrasi. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, demokrasi dinilai sebagai suatu tipe ideal sistem politik-pemerintahan.⁹⁰

Dalam sejarah teori demokrasi, terdapat konflik yang tajam antara demokrasi yang dipandang berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (model politik dimana warganegara terlibat dalam pemerintahan dan pengaturan sendiri) atau bantuan dalam pembuatan keputusan (cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Dengan kata lain, demokrasi merupakan bentuk politik pemerintahan yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).

Konflik dan perdebatan ini telah menciptakan tiga tipologi model pokok demokrasi. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warga negara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena kuno, di era filsafat berkembang. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup pejabat-pejabat terpilih yang melaksanakan tugas mewakili kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan

⁹⁰ *Op.cit.*

dari para warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum yang berlaku. *Ketiga*, demokrasi yang berdasar pada model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu bentuk demokrasi juga). Hingga kini, Uni Soviet, masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsep ini.⁹¹

Sementara dalam buku *On Democracy* (1999),⁹² Robert Dahl memaparkan manfaat demokrasi. Dibanding alternatif mana pun yang mungkin ada kata Dahl, demokrasi sekurang-kurangnya unggul dalam hal: (1) menghindari tirani; (2) menjamin hak asasi; (3) menjamin kebebasan umum; (4) menentukan nasib sendiri; (5) otonomi moral; (6) menjamin perkembangan manusia; (7) menjaga kepentingan pribadi yang utama; (8) persamaan politik; (9) menjaga perdamaian; dan (10) mendorong kemakmuran.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu :⁹³

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat

⁹¹ David Held, *Demokrasi & Tatanan Global Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004), hlm. 5-6

⁹² Robert Dahl, *On Democracy* (Yale University Press, 2008)

⁹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 267.

dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;

3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Masih pada zaman berkembangnya polis di Yunani Kuno, para filosof seperti Plato dan Aristoteles telah mencoba melakukan perenungan dan penyelidikan tentang format ideal bentuk pemerintahan guna mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, setiap negara tentu memiliki bentuk pemerintahan yang sesuai dengan karakter dan ciri khas masyarakatnya masing-masing.

Secara umum bentuk pemerintahan dapat diklasifikasi ke dalam 3 (tiga) bentuk. *Pertama*, pemerintahan oleh satu orang (*government by one*). *Kedua*, pemerintahan oleh beberapa atau sekelompok orang (*government by the few*). *Ketiga*, pemerintahan oleh banyak orang (*government by the many*). Elaborasi keseluruhan bentuk pemerintahan tersebut dapat diklasifikasi

berdasarkan sisi positif dan negatifnya secara berlawanan. Bentuk pemerintahan yang baik antara lain Monarki, Aristokrasi, dan Demokrasi, sedangkan bentuk pemerintahan yang buruk antara lain Tirani, Oligarki, dan Mobokrasi.⁹⁴

2.3.1. Demokrasi Lokal dan Otonomi Daerah

Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik-pemerintahan negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah.⁹⁵ Demokrasi lokal yang berada di daerah telah dikenal melalui proses otonomi daerah. Demokrasi lokal sudah menjadi bagian dari area geopolitik para tokoh-tokoh daerah yang ingin menjadi pemimpin masa depan di tanah asalnya.

Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya.⁹⁶ Dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Kedaulatan rakyat dalam

⁹⁴ Jayadi Nas, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, "Diskursus Kepemimpinan Pemerintahan Kontemporer" (Makassar: Unhas, , Januari 2015) Volume 8, Nomor 1 (1-8) ISSN 1979-5645.

⁹⁵ Deden Faturohman, "Jurnal Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia", *Jurnal Legality*, Vol 12, Nomor 1, 2005.

⁹⁶ Ibid

kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi sesuai hierarki demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen kepemimpinannya.

Menimbang semua wacana, melihat dengan kedekatan indikator dan kecerdasan dalam menentukan pilihan-pilihan politik untuk diperjuangkan menjadi pemimpin lokal yang benar-benar diterima oleh rakyat pada umumnya. Ruang konkrit yang menjadi mentalitas para pemimpin lokal untuk diwujudkan dalam penantian dan harapan-harapan besar bagi masyarakat sekitarnya.⁹⁷ Sedangkan, otonomi daerah berasal dari istilah “*autos*” berarti sendiri dan “*nomos*” artinya pemerintahan. Jadi secara sederhana otonomi daerah berarti pemerintahan sendiri. Dari aspek yuridis dalam UU. 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 6 dijelaskan bahwa:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Secara filosofis otonomi daerah dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme yang memberikan kewenangan kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara luas dan mengekspresikan diri dalam bentuk kebijakan-

⁹⁷ Muliayah Abdurrahman Ways, *Demokrasi Lokal Opini dan Wacana Dinamika Politik*, Litera Buku, Yogyakarta, 2012, hlm. 16.

kebijakan lokal tanpa tergantung kepada kebijakan pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang ingin mengembalikan supremasi kedaulatan rakyat di atas kekuasaan dan keabsolutan negara.⁹⁸

Otonomi daerah adalah hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga sendiri menjadi urusan yang lahir atas adanya prakarsa daerah, dilaksanakan oleh aparatur daerah dan dibiayai dengan pendapatan daerah yang bersangkutan. Dalam definisi umum otonomi daerah adalah dimilikinya kewenangan daerah otonom dalam rangka mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁹⁹

Selanjutnya, otonomi daerah diwujudkan salah satunya berdasarkan desentralisasi sebagai asas pemerintahan. Irawan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.¹⁰⁰ Menurut RDH

⁹⁸ *Op.cit*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decen-tralization and Develompment: Conclutions and Directions* dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 65

Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Latin yakni “*de*” berarti lepas, “*centrum*” yaitu pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.

Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaran) atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.¹⁰¹ Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah.

Dalam UU. 23 Tahun 2014 kembali diterangkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sesungguhnya penerapan asas desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menurut sejarah pemerintahan daerah di Indonesia sesungguhnya telah diakomodasi pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Di dalamnya antara lain diatur wewenang daerah otonom dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya.

¹⁰¹ Ibid. hlm. 64

Persoalan yang muncul kemudian adalah pemahaman dan penafsiran makna mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah dari sudut pandang pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri, termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat. Adanya perspektif yang sering berbenturan tersebut menjadi faktor krusial dalam implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang melaksanakan amanat Pasal 18 UUD 1945.¹⁰²

Ada beberapa alasan dipilihnya desentralisasi, Chemma dan Rondinelli mengemukakan paling tidak ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan, diantaranya:¹⁰³

1. Untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik;
2. Dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintah pusat;
3. Memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan public;

¹⁰² Murtir Jeddawi, Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah : Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen Keegawaian, dan Peraturan Daerah, Total Media Yogyakarta Kreasi, Yogyakarta, 2008, hlm. 117-118.

¹⁰³ M. Safi'i, Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik, Averroes Press, Malang, 2007, hlm. 6-7.

4. Representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam perencanaan pembangunan;
5. Dapat meningkatkan kemampuan maupun kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah;
6. Efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi menjalankan tugas rutin;
7. Untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program;
8. Meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktivitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik terhadap program pembangunan;
9. Mengantarkan pada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif; serta
10. Adanya perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif di tengah masyarakat terisolasi.

Bila desentralisasi adalah bukti pengakuan akan hak daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka

Amrah Muslimin membedakan pengakuan adanya hak tersebut dalam tiga macam desentralisasi, yaitu :¹⁰⁴

1. Desentralisasi politik sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi fungsional sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan perairan bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu.
3. Desentralisasi kebudayaan yang mengakui adanya hak pada golongan-golongan kecil (*minoriteit*) menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Artinya salah satu wujud daripada Otonomi Daerah yang berasaskan desentralisasi politik

¹⁰⁴ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta: Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm. 73.

pemerintahan adalah lahirnya mekanisme Pilkada secara langsung di tengah tuntutan arus demokrasi lokal.

2.3.2. Pemerintahan Daerah

Aturan tentang pemerintahan daerah dijelaskan dalam Undang-undang 23 tahun 2014. Dalam Undang tersebut pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai

kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan hasil amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara formal, otonomi daerah diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku. Sementara dalam beberapa literatur otonomi dapat dibedakan menjadi otonomi materil, formil, riil. Sebagai realisasi asas desentralisasi kepada Daerah, diserahkan berbagai kewenangan pemerintahan yang wajib dilaksanakan dan dituangkan dalam sekitar 11 bidang pemerintahan.

a. Tugas Pokok Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa:¹⁰⁵

....“pembagian kekuasaan berarti kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan.

Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan berlangsungnya koordinasi atau kerjasama. Pendapat tersebut berbeda dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa:

...“kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat checks and balances dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain”¹⁰⁶.

Kedua perspektif tersebut punya titik kesamaan, yaitu masih mendukung terjalannya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi kekuasaan

¹⁰⁵ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. UI Press. Jakarta. hal: 140

¹⁰⁶ Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. hal: 58

sentris pada satu pihak atau lembaga yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Menurut *de Montesquieu* seorang sarjana hukum berkebangsaan Perancis yang lahir pada tahun 1689 dalam bukunya yang berjudul "*L Esprit de Lois*" disebutkan bahwa dalam suatu kekuasaan pemerintahan harus dipisah-pisahkan dalam tiga jenis kekuasaan, baik mengenai fungsi dan kewenangannya, maupun tentang alat perlengkapannya. Ajaran *Montesquieu* tersebut dikenal dengan *Trias Politica*. Secara singkat isinya adalah sebagai berikut: ¹⁰⁷

1. Kekuasaan Legislatif (*le pouvoir legislatif*), yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan ini dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (Parlemen / DPRD)
2. Kekuasaan Eksekutif (*le pouvoir executif*), yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, mengadakan perdamaian dengan negara-negara lain, menjaga ketertiban, menindas pemberontakan dan lain-lain. Kekuasaan itu dilaksanakan oleh

¹⁰⁷Op.cit hal. 152.

pemerintah (Presiden atau raja dengan bantuan kabinet)

3. Kekuasaan Yudikatif (*le pouvoir judiciaire*), yaitu kekuasaan untuk menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga. Kekuasaan ini dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan lembaga peradilan lainnya).

Akan tetapi, dalam argumentasi yang lain menyatakan Indonesia secara eksplisit tidak menganut ajaran *Trias Politica*. Hal itu diungkapkan oleh Prof. Moh. Mahmud. MD, bahwa:

“UUD 1945 tidak menganut ajaran trias politica, karena poros-poros kekuasaan di Indonesia tidak hanya terdiri dari tiga melainkan lima, yakni legislatif (presiden dan DPR/DPRD), eksekutif (presiden), yudikatif (Mahkamah Agung), auditif (Badan Pemeriksa Keuangan) dan konsultasi (Dewan Pertimbangan Agung). Disamping kelima lembaga tersebut, masih ada lembaga yang sifatnya suprematif, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun demikian, dengan melihat adanya ketiga kekuasaan yaitu eksekutif, legislative, dan yudikatif, sudah jelas bahwa UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh ajaran trias politica. Poros-poros kekuasaan Negara yang diletakkan pada posisi yang terpisah mutlak, tetapi dijalin oleh satu hubungan kerjasama fungsional.¹⁰⁸

¹⁰⁸Moh.mahfud. MD. 1999*Hukum dan Pilar-pilar Demokratis*, Gama Media, Yogyakarta hal: 296

Indonesia menganut doktrin *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan karena pada implementasinya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah lembaga yang paling dominan berperan dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan fungsinya. Diperlukan kemandirian dari masing-masing lembaga tersebut dan tidak adanya intervensi satu sama lain. Hal ini penting dilakukan untuk menjaga wibawa masing-masing lembaga tersebut.

Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut pemegang kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga Negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.¹⁰⁹ Ryaas Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi 4 bagian yaitu:¹¹⁰

1. Fungsi pelayanan (*public service*)
2. Fungsi pembangunan (*development*)
3. Fungsi pemberdayaan (*empowering*)

¹⁰⁹Talidziduhu Ndraha, *Op cit*, hlm 74

¹¹⁰ Afan Gaffar, Syaukani, Ryass Rasyid. Otonomi Daerah. Pustaka Pelajar dan Pusat pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan hal 24

4. Fungsi pengaturan (*regulation*)

Menurut Ryaas Rasyid, tujuan utama dibentuknya pemerintahan untuk menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan.

b. Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota yang dibantu oleh perangkat daerah. Dalam sistem Pemerintahan Daerah, Pemerintah atau Kepala Daerah mempunyai Tugas dan Fungsi yang dapat diartikan sebagai pemimpin daerah yang menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.¹¹¹

¹¹¹Ibid

Eksekutif berasal dari kata eksekusi yang berarti pelaksana. Lembaga eksekutif adalah lembaga yang ditetapkan untuk menjadi pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pihak legislatif. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh badan eksekutif. Eksekutif merupakan pemerintahan dalam arti sempit yang melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan hubungan kemasyarakatan.

Dalam pasal 65 UU 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas UU. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban

pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada bagian penjelasan tugas di atas, kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tidak hanya tugas dan wewenang kepala daerah, dalam UU. 9 Tahun 2015 terdapat perubahan yang paling substantive berhubungan dengan tugas dan wewenang

wakil kepala daerah. Dalam pasal 66 dijelaskan Wakil kepala daerah mempunyai tugas untuk membantu kepala daerah dalam:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
2. Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;

Wakil kepala daerah juga bertugas untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, tugas dan kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan hal yang sangat vital di setiap daerah sebagai penentu arah setiap kebijakan yang mesti dilakukan oleh pemerintah di daerah. Tugas pemerintah daerah juga terdapat di dalam UU. 23 tahun 2014, yakni:

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

2.3.2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Pemerintah Daerah merujuk pada Kepala Daerah selaku pimpinan pemerintahan daerah di dalam upaya

menguatkan demokrasi lokal, memiliki Visi-Misi sebagai kontrak politik atau janji kampanye yang harus ditunaikan selama masa jabatan berlangsung. Di dalam proses penyusunan Visi-Misi ini didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah atau RPJPD dan tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau disingkat RPJMD.

Pasal 265 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) menjadi pedoman dalam perumusan visi, misi dan program kepala daerah. Lebih lanjut, pada ayat 2 pasal yang sama disebutkan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah atau Pemda. Merujuk pada ketentuan Pasal 64 ayat 1 UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, pasangan calon wajib menyampaikan visi dan misi yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten atau Kota secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat.

Mengenai RPJPD sendiri telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017. Dalam Permendagri itu diatur tentang RPJPD dan visi serta misi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Salah satunya pada pasal 40 ayat 1 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 menyatakan RPJPD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, wajib jadi pedoman dalam materi visi, misi dan program calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kemudian, Pasal 40 ayat 2 menerangkan visi dan misi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 disampaikan setiap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada masyarakat secara lisan maupun tertulis saat kampanye. Jadi, evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan menilai tingkat ketercapaian Visi-Misi pemerintah daerah, melalui instrument Indikator Kinerja Utama yang ada dalam dokumen RPJMD pemerintah provinsi.

2.4. Kerangka Konsep Penelitian

Setelah Orde Baru ditumbangkan oleh berbagai kelompok serikat rakyat dan mahasiswa, Indonesia memasuki babak baru era reformasi dengan agenda utama melahirkan sistem demokrasi.

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan alternative yang telah dipilih sebagai jalan keluar dari jalan panjang gejolak dan dinamika pemerintahan di Indonesia. Sebagai konsekuensi logisnya, gelombang tuntutan mengalir deras terhadap demokratisasi sehingga demokrasi lokal juga dihidupkan melalui pemerintahan daerah. Hal ini ditandai dengan berlangsungnya Otonomi Daerah sejak tahun 1999 lewat UU 22 tahun 1999 tentang Pemda tepat pada saat memasuki era reformasi dengan tujuan untuk mendistribusikan kekuasaan yang semakin dekat dengan rakyat.

Pada tahun 2005, setelah melalui proses yang panjang, wujud daripada desentralisasi politik-pemerintahan terlihat dari dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai amanat daripada UU 32 tahun 2004 juga tentang Pemda. Tentu dengan tujuan untuk mewujudkan kekuasaan pemerintahan yang mampu menjawab kebutuhan dan mengentaskan masalah terutama bagi masyarakat lokal.

Di dalam proses kampanye para pasangan kandidat calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, diwajibkan menurut aturan terbaru Pilkada yang telah dipisah dari UU Pemda yaitu UU 10 tahun 2016 tentang Pilkada untuk menyampaikan Visi dan Misi kepada masyarakat sebagai kontrak politik. Selanjutnya, Visi dan Misi tersebut disusun secara lebih rinci oleh kandidat yang terpilih untuk menjadi Visi-Misi Pemerintah Daerah. Visi Misi ini

dituangkan ke dalam bentuk dokumen yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau disingkat RPJMD dan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah atau disebut juga RPJPD. Dalam RPJMD membawa Visi-Misi yang berorientasi pada upaya penguatan demokrasi lokal sebagaimana latar sejarah dari hadirnya pemerintahan daerah. Selain sebagai pedoman, RPJMD juga menjadi instrument evaluasi kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Upaya penguatan demokrasi lokal bisa dilihat dari capaian Pemerintahan Daerah sesuai Indikator Kinerja Umum sebagai bahan evaluasi tahunan. Akan tetapi, setelah empat belas tahun Pilkada dilaksanakan, Pemerintah Daerah belum mampu membawa implikasi signifikan bagi pembangunan daerah. Alih-alih mewujudkan Visi dan Misinya, bahkan ada banyak kepala daerah yang justru tersandung kasus korupsi karena minimnya kompetensi yang dimiliki. Para kepala daerah terjebak dalam konflik kepentingan yang kuat dipengaruhi oleh Pilkada. Kondisi ini terjelaskan dalam teori keagenan bahwa pemerintahan daerah seringkali punya kecenderungan menyimpang dari kontraktualnya sebagai agen dengan rakyat sebagai principal.

Dalam lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat sendiri, bila melihat kebijakan dan capaian target tahunan Indikator Kinerja Umum yang ada dalam RPJMD, ada banyak poin yang tidak

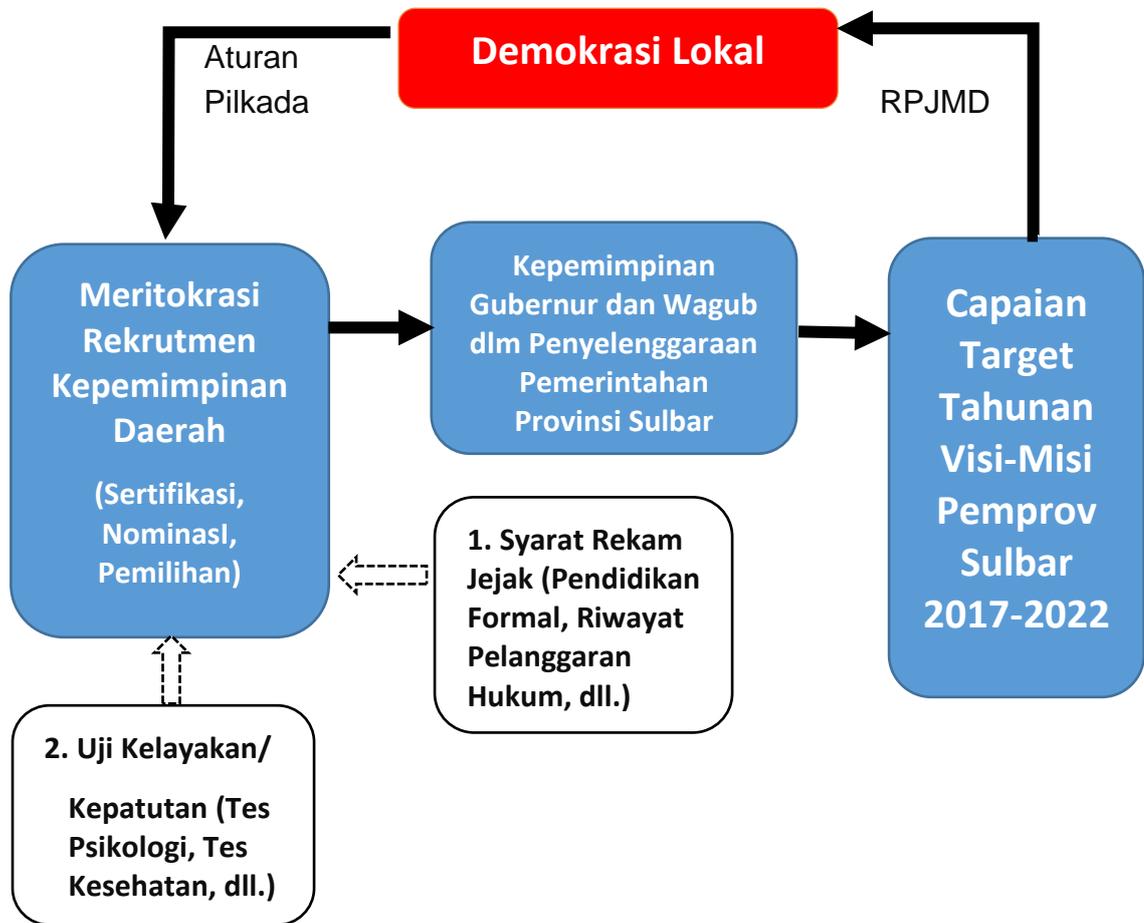
terpenuhi termasuk Indeks Pembangunan Manusia, Angka Kemiskinan, hingga Kondisi Mantap Jalan, dan seterusnya. Pada saat yang bersamaan, roda pemerintahan malah terusik oleh panasnya isu konflik eksekutif dan legislative maupun disharmonisasi hubungan sesama pimpinan eksekutif yang berimbas pada instabilitas pemerintahan. Fenomena ini menggambarkan kompetensi yang dimiliki oleh Gubernur dan Wakil Gubernur dalam mengelola pemerintahan.

Bila melihat mekanisme Pilkada langsung yang telah dilaksanakan sejauh ini, memang masih menyisakan masalah yang cukup kompleks. Esensi pelaksanaan kontestasi terutama untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang mampu mewujudkan aspirasi masyarakat daerah. Namun, realita Pilkada sebagai pilar demokrasi masih amat eksklusif karena membutuhkan biaya atau ongkos yang sangat mahal dan terbatas pada kalangan tertentu semata. Padahal dalam studi kepemimpinan dan organisasi, dalam konteks kepemimpinan pemerintahan kepala daerah memiliki peran yang amat strategis untuk mencapai Visi-Misi pemerintahan daerah. Hal itu nampak jelas juga dari kewenangan kepala daerah menurut aturan perundang-undangan yang berlaku.

Pilkada selama ini hanya mengakomodasi figure yang memiliki capital besar atau hubungan kekerabatan dengan elit lokal, dampaknya banyak figure yang lebih representative harus

tersisihkan akibat sistem ini. Oleh karena itu, Pilkada berbasis meritokrasi yang berpijak pada aspek kompetensi sudah seharusnya diterapkan. Sehingga sirkulasi kepemimpinan daerah dapat mereproduksi figure kepala daerah yang mampu mengejawantahkan Visi dan Misi pemerintahan daerah dalam RPJMD dengan potensi kepemimpinan yang dimiliki guna mewujudkan penguatan demokrasi aras lokal. Sistem ini didukung *Upper Echelon Theory* yang menyatakan karakteristik Kepala Daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan daerah. Dalam penelitian ini aspek karakteristik yang dimaksud adalah pengalaman dan jenjang pendidikan formal.

Gambar 4. Bagan Kerangka Konsep Penelitian



Penjelasan:

Demokrasi lokal (desentralisasi politik-pemerintahan) melahirkan mekanisme Pilkada langsung untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan provinsi di Sulawesi Barat. Kemudian, diuraikan fokus masalah penelitian mengenai dilaksanakan atau tidaknya sistem meritokrasi dalam Pilkada Sulbar tahun 2017 dan implikasinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulbar dalam penguatan

demokrasi lokal. Peneliti menjelaskan sistem meritokrasi dalam proses rekrutmen berpengaruh terhadap kapabilitas dan integritas Gubernur dan Wakil Gubernur dalam memimpin penyelenggaraan Pemprov Sulbar.