

PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DPRD DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Srye Micze Ridua¹

¹ Faculty of Law, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia. sryeridua@gmail.com

Abstract: *The discourse of returning the regional head election system from direct election by the people to election through the DPRD has become a hot debate in Indonesia. This study examines the constitutional legitimacy of the regional head election system through the DPRD within the framework of the Indonesian constitutional system. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 18 paragraph (4) states that regional heads are "democratically elected", which provides a wide interpretation of the election mechanism, either directly or indirectly through representatives. This change in the election mechanism is not just a technical administrative issue, but has profound legal implications for the constitutional structure, democratic legitimacy, and the local government system as a whole. In constitutional law theories such as the principles of democracy, people's sovereignty, and regional autonomy, the election of regional heads through the DPRD creates different legal dynamics compared to the direct election system, both in the context of the power relationship between the executive and the regional legislature and in terms of political accountability to the community. This research uses a normative juridical method with a qualitative approach, which is carried out by examining laws and regulations, legal doctrines, and court decisions related to the election of regional heads through the DPRD. The results of the study show that the election system through the DPRD has constitutional legitimacy, but it carries legal consequences in the form of changes in the power structure, transformation of people's sovereignty from direct to indirect, and the potential for increased transactional politics.*

Keywords: *Election of Regional Heads, DPRD, Constitutional System*

How to Site: Srye Micze Ridua (2025). Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Honeste Vivere*, 35(2), pp 206-216. DOI. 10.55809/hv.v35i2.567

Pendahuluan

Pengembalian sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) pernah menjadi perbincangan hangat, dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan melalui anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Wacana ini pertama kalinya di lontarkan oleh Ketua Umum Partai Golkar selanjutnya disambut hangat oleh Presiden Republik Indonesia, Prabowo Subianto. Kemudian wacana tersebut memicu perdebatan di berbagai tingkatan kalangan masyarakat. Dasar dari usulan ini adalah untuk efisiensi biaya, meminimalisir potensi konflik horizontal, serta peningkatan efektivitas pemerintahan. Ada pula banyak pihak yang menilai bahwa usulan ini dapat berakibat pada pengurangan partisipasi masyarakat dalam demokrasi serta terjadinya praktik politik transaksional yang lebih besar. Usulan tersebut membutuhkan kajian lebih mendalam sehingga dapat dipastikan bahwa sistem pilkada yang diterapkan dapat mencerminkan prinsip demokrasi dan adanya jaminan untuk kepentingan rakyat secara luas. Salah satu pakar Hukum Tata Negara Universitas Gajah Mada, Dr. Yance Arizona, pernah mengkritik soal wacana ini

yaitu sebagai tanda nyata Indonesia mengalami kemunduran demokrasi.¹ Wacana pilkada melalui DPRD merupakan hal yang wajar dalam negara demokrasi. Pilkada merupakan bentuk demokrasi kedaulatan rakyat ditingkat daerah untuk memilih pemimpin dalam menjalankan pemerintahan daerah.

Demokrasi yang dianut di Indonesia yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, corak khas demokrasi Indonesia adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945.² Berkaitan dengan demokrasi, Robert Dahl dalam konsep poliarki menekankan pentingnya partisipasi politik dan kompetisi politik sebagai dua dimensi utama demokrasi.³ Partisipasi politik tidak hanya mencakup hak untuk memilih, tetapi juga hak untuk dipilih dan berpartisipasi dalam proses politik. Dalam konteks pilkada, mekanisme pemilihan yang dipilih akan mempengaruhi tingkat partisipasi politik masyarakat dan kualitas kompetisi politik di daerah. UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara “demokratis”. Hal ini tentunya menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda terkait makna dari “dipilih secara demokratis”, sistem pilkada melalui DPRD bisa saja dikatakan demokratis. Namun disamping itu, perubahan mekanisme pilkada bukan persoalan teknis administratif, akan tetapi memiliki implikasi hukum terhadap struktur ketatanegaraan, legitimasi demokratis, dan sistem pemerintahan daerah secara keseluruhan. Dalam teori hukum tata negara, pilkada melalui DPRD menciptakan dinamika hukum yang berbeda dibandingkan dengan sistem pilkada langsung, baik dalam konteks hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif daerah, maupun dalam hal akuntabilitas politik kepada masyarakat. Berdasarkan hal itu, maka tulisan ini berupaya untuk mengkaji apakah sistem pilkada melalui DPRD dapat dilakukan kembali atau tidak, serta apa akibat hukum pilkada melalui DPRD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pembahasan

Kedudukan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan struktur ketatanegaraan yaitu terkait dengan struktur organisasi baik susunan, kedudukan, tugas serta wewenang yang berhubungan satu sama lain sesuai dengan UUD NRI 1945. Dalam perspektif teoritis, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip *trias politica* yang telah dimodifikasi sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan karakteristik bangsa Indonesia.⁴ Pasca amandemen UUD NRI 1945 sistem ketatanegaraan mengalami pergeseran menuju sistem yang lebih demokratis dan desentralistik dengan penguatan prinsip *separation of power* yang lebih tegas.⁵ Menurut Bagir Manan, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen mengalami perubahan fundamental dalam hal pembagian kekuasaan, baik secara

¹ <https://ugm.ac.id/id/berita/soal-kepala-daerah-kembali-dipilih-dprd-pakar-ugm-bentuk-kemunduran-demokrasi/> [diakses pada 02/06/2025]

² Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi: Cetakan Kedua Puluh, Maret 2024, hlm. 106

³ Robert Dahl A (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, hlm. 221

⁴ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 123-125

⁵ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta 2019, hlm. 234

horizontal maupun vertikal.⁶ Pembagian kekuasaan secara horizontal meliputi pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara ditingkat pusat, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal menyangkut hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah memperoleh posisi yang lebih kuat dengan adanya jaminan konstitusional otonomi daerah.

Pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 memberikan dasar hukum untuk sistem pemerintahan daerah yang otonom dan desentralisasi, dimana daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri. Konsep otonomi daerah ini sejalan dengan prinsip *subsidiaritas* yang dikemukakan oleh Johannes Althusius, dimana pemerintahan yang lebih rendah harus diberi kesempatan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dapat ditanganinya sendiri. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep otonomi seluas-luasnya ini bukan berarti kebebasan tanpa batas, melainkan otonomi yang bertanggung jawab dalam kerangka NKRI.⁷

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam terori demokrasi perwakilan, DPRD yang diberi wewenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum dipilih oleh rakyat yang perbuatannya diatur oleh norma-norma hukum. Ini adalah ciri demokrasi tidak langsung atau perwakilan.⁸ Menurut Hanna Pitkin dalam karyanya "The Concept of Representation", representasi politik memiliki empat dimensi: representasi deskriptif (kesamaan karakteristik), representasi simbolik (penerimaan otoritas), representasi formatif (akuntabilitas formal), dan representasi substantif (bertindak untuk kepentingan yang diwakili).⁹ Dalam konteks pemilihan kepala daerah melalui DPRD, keempat dimensi representasi ini menjadi relevan untuk mengukur legitimasi demokratis sistem tersebut.

Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) memiliki penyebutan yang berbeda-beda yang dikenal di negara-negara dunia. Dalam sistem federal seperti Amerika Serikat, Gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di Indonesia sebagai negara kesatuan, dikenal dengan jabatan kepala pemerintah daerah dan selanjutnya disebut kepala daerah. Perbedaan ini mencerminkan karakteristik sistem pemerintahan yang berbeda antara negara federal dan negara kesatuan. Secara historis, pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No 1 Tahun 1945 dilakukan oleh dewan. Sementara menurut UU No 22 Tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD memiliki hak untuk mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun setelah berlakunya UU No 1 Tahun 1957 hingga UU No 5 Tahun 1974, ketentuan pemilihan kepala

⁶ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 178-180

⁷ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 89-91

⁸ Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Diterjemahkan dari Buku *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), Penerbit Nusa Media, Cetakan X September 2018, hlm. 407-409

⁹ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, hlm. 60-91

daerah tidak mengalami perubahan signifikan. Menurut Ryaas Rasyid, sistem pemerintahan daerah pada era Orde Baru menunjukkan karakteristik sentralistik yang kuat dengan control ketat dari pemerintah pusat.¹⁰ Jabatan kepala daerah di tersebut seringkali hanya berkuat dalam tiga poros utama yaitu ABG (ABRI, Birokrat dan Golkar). Keberadaan kepala daerah masa itu mencerminkan model politik masa mengambang dan sentralisasi kekuasaan yang dipraktikkan oleh rezim Soeharto dengan kendaraan utamanya partai Golkar yang dalam enam kali pemilu mulai dari tahun 1971 sampai pemilu tahun 1977 selalu menguasai parlemen lebih dari lima puluh persen.¹¹

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa sistem Ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional yang memberikan ruang bagi berbagai mekanisme demokratis, termasuk dalam pemilihan kepala daerah.¹² Prinsip demokrasi konstitusional ini mencakup supremasi konstitusi, pembatasan kekuasaan, dan jaminan hak asasi manusia. Hal ini memberikan legitimasi konstitusional bagi implementasi sistem pemilihan kepala daerah, termasuk melalui DPRD. Menurut UUD NRI 1945 BAB VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1): “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (4) menyebutkan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa “dipilih secara demokratis” dalam pasal tersebut memberikan ruang interpretasi yang luas mengenai mekanisme pemilihan, tidak terbatas pada pemilihan langsung oleh rakyat. Menurut Moh. Mahfud MD, frasa ini sengaja dibuat *open legal policy* untuk memberikan fleksibilitas kepada pembuat undang-undang dalam menentukan mekanisme pemilihan yang paling sesuai dengan kondisi dan kebutuhan bangsa Indonesia.¹³

Secara normatif, pemilihan kepala daerah baik melalui DPRD maupun langsung oleh rakyat sebenarnya sama-sama demokratis. Hal ini diperkuat dengan bunyi UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dan tidak disebutkan secara rigid pemilihannya harus langsung atau tidak.¹⁴ Karena baik dipilih oleh DPRD maupun oleh rakyat keduanya merupakan sama-sama demokratis sepanjang memenuhi prinsip-prinsip demokrasi substantif. MK dalam putusannya Nomor 072-073/PUU-II/2004 menegaskan bahwa konsep “dipilih secara demokratis” dapat diinterpretasikan baik sebagai pemilihan langsung maupun tidak langsung, sepanjang memenuhi prinsip-prinsip demokratis.¹⁵ Putusan ini menjadi landasan hukum yang kuat bagi kemungkinan implementasi berbagai model pemilihan kepala daerah. Hal ini memberikan legitimasi konstitusional bagi pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai representasi rakyat.

¹⁰ Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah dalam negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 145-147

¹¹ Yusnani Hasyimzoem dkk, Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali Pers PT. Rajagrafindo Persada Cetakan ke-1, Maret 2017, hlm.158-159

¹² Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 32

¹³ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 234-236

¹⁴ Yusnani Hasyimzoem dkk, *op.cit* hlm.162

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, hlm. 67

Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Pada hakikatnya desentralisasi adalah instrument untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Menurut Dennis A. Rondinelli, desentralisasi memiliki empat bentuk utama> dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi.¹⁶ Tujuan-tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democracy government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan Pembangunan sosial ekonomi (S.H Sarundajang dalam Yusnani Hasyimzoem, dkk). Desentralisasi dalam praktiknya, terdapat berbagai macam bentuk yaitu desentralisasi administratif, desentralisasi politik, desentralisasi ekonomi atau pasar dan desentralisasi fiskal atau keuangan. Desentralisasi politik adalah salah satu wujud dan mekanisme penerapan demokrasi di daerah, yaitu dengan terselenggaranya pergantian kepala daerah melalui pemilu secara langsung, umum bebas rahasia (luber) jujur dan adil (jurdil).¹⁷ Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, desentralisasi politik memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam pengambilan Keputusan politik yang mempengaruhi kehidupan mereka.¹⁸ Dalam hal ini, desentralisasi politik dapat diwujudkan baik melalui pemilihan langsung maupun melalui representasi demokratis di DPRD.

Di Indonesia, sejak berakhirnya masa Orde Baru terdapat tiga penggunaan undang-undang dalam pelaksanaan pemilukada. Evolusi ini mencerminkan dinamika demokrasi lokal yang terus berkembang seiring dengan perubahan kondisi sosial politik bangsa Indonesia.

Periode Pertama: Pemilukada melalui DPRD (UU No. 22 Tahun 1999)

Pelaksanaan pemilukada melalui DPRD dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menunjukkan beberapa karakteristik. Pertama, proses pemilihan cenderung didominasi oleh negosiasi politik internal DPRD, dimana kepentingan partai politik menjadi determinan utama dalam penentuan calon kepala daerah. Kedua, masyarakat tidak memiliki peran langsung dalam proses pemilihan, sehingga aspirasi dan preferensi masyarakat harus disalurkan melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan.¹⁹ Menurut syarif Hidayat, sistem pemilihan melalui DPRD pada periode ini menciptakan pola *elite bargaining* yang intensif di antara partai-partai politik.²⁰ Proses ini seringkali melibatkan praktik politik transaksional yang dapat mengurangi kualitas demokrasi lokal. Namun di sisi lain, sistem ini juga memberikan stabilitas politik yang relative tinggi karena kepala daerah yang terpilih memiliki dukungan mayoritas di DPRD.

¹⁶ Dennis A. Rondinelli, *Government Decentralization in Comparative Perspective*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, No. 2, hlm. 133-145

¹⁷ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000, hlm. 123-125

¹⁸ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983, hlm. 78-80

¹⁹ Syarif Hidayat, *Pilkada Langsung: Demokrasi Daerah dan Mitos Good Governance*, dalam Syarif Hidayat (ed.), *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Demokratisasi Daerah dan Good Governance*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2005, hlm. 89-91

²⁰ *Ibid.*, hlm. 92-94

Periode Kedua: Pemilukada Langsung (UU No. 32 Tahun 2004)

Pemilukada dilakukan secara langsung dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No 12 tahun 2008. Perubahan ini merupakan respons terhadap tuntutan demokratisasi yang lebih luas dan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam proses politik di daerah.²¹ Karakteristik utama dari sistem ini adalah pemberian hak pilih langsung kepada masyarakat untuk memilih kepala daerah, yang dipandang sebagai wujud kedaulatan rakyat yang lebih murni. Selain itu, UU No 32 Tahun 2004 juga memperkenalkan konsep calon perseorangan (*independent*) yang dapat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Menurut Ramlan Surbakti, kehadiran calon perseorangan ini merupakan inovasi demokrasi yang memberikan alternatif bagi masyarakat di luar jalur partai politik.²² Konsep ini sejalan dengan prinsip demokrasi liberal yang menekankan kebebasan individu untuk berpartisipasi dalam proses politik.

Periode Ketiga: Pemisahan Regulasi (UU No. 10 Tahun 2016)

Pelaksanaan pemilukada secara langsung terakhir dikeluarkannya undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan undang-undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Regulasi terkait pemilukada tersebut memiliki karakteristik tersendiri dalam pelaksanaannya. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan UU No 22 tahun 1999 telah menghasilkan kepala daerah seperti raja-raja kecil di daerah hal itu sebagai konsekuensi dari tidak keikutsertaan rakyat dalam pengambilan kebijakan. Para kepala daerah terpilih ini mempunyai kekuatan penuh dalam mengelola daerahnya sebagaimana amanat UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Selanjutnya karakteristik dari UU No 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung. Selain itu, terdapat juga calon perseorangan (*independent*) yang dapat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Setelah dilakukannya evaluasi penerapan lima belas tahun otonomi daerah menghasilkan suatu regulasi tentang pemilukada yang memisahkan undang-undang pemerintahan daerah dengan undang-undang pemilukada. Sehingga muncullah UU No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No 1 tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.²³ Pemisahan regulasi ini mencerminkan kompleksitas yang semakin meningkat dalam penyelenggaraan pemilukada. Menurut Didik Supriyanto, pemisahan ini dimaksudkan untuk memberikan fokus yang lebih tajam pada aspek-aspek teknis penyelenggaraan pemilukada, sementara aspek-aspek structural pemerintahan daerah diatur secara terpisah.²⁴

²¹ Ramlan surbakti, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 178-180

²² Ramlan Surbakti, Penataan Sistem Pemilihan Umum, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2008, hlm. 145-147

²³ Yusnani Hasyizoem dkk, *op.cit*, hlm. 163-164

²⁴ Didik Supriyanto, Menyempurnakan Pemilihan Kepala Daerah, Perludem, Jakarta, 2014, hlm. 67-69

Ketiga periode sistem pemilihan kepala daerah tersebut memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sistem pemilihan melalui DPRD memberikan stabilitas politik yang tinggi dan efisiensi biaya, namun mengurangi partisipasi langsung masyarakat. Sistem pemilihan langsung memberikan legitimasi demokrasi yang kuat dan partisipasi masyarakat yang tinggi, namun memerlukan biaya yang besar dan berpotensi menimbulkan konflik horizontal.²⁵ Menurut Larry Diamond, kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh mekanisme pemilihan, tetapi juga oleh faktor-faktor seperti akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan rule of law.²⁶ Dalam konteks ini, baik sistem pemilihan melalui DPRD maupun pemilihan langsung memiliki potensi untuk menghasilkan demokrasi yang berkualitas, tergantung pada desain institusional dan implementasinya.

Akibat Hukum Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD

Demokrasi lokal di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan sejak era reformasi. Salah satu wacana yang pernah di perdebatkan adalah soal sistem pilkada dari model langsung Kembali ke sistem pemilihan melalui DPRD. Wacana ini bukan hanya menjadi diskusi politik, namun memiliki implikasi hukum yang mendalam terhadap tatanan ketatanegaraan Indonesia. Menurut Robert Dahl, transisi demokrasi melibatkan proses liberalisasi dan inklusivitas yang berkelanjutan.²⁷ Dalam konteks Indonesia, transformasi demokrasi lokal pasca-Orde Baru menunjukkan Upaya untuk menciptakan sistem yang lebih inklusif dan responsive terhadap kehendak rakyat. Namun, diskusi tentang Kembali ke sistem pemilihan melalui DPRD menimbulkan pertanyaan tentang arah transformasi demokrasi lokal tersebut.

Perjalanan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia mencerminkan evolusi demokrasi lokal yang dinamis. Pada era Orde Lama dan Orde Baru, kepala daerah dipilih melalui DPRD dengan kontrol ketat langsung dari pemerintah pusat. Sistem ini kemudian berubah dengan berlakunya UU No 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi lebih besar kepada daerah. Titik balik terjadi dengan lahirnya UU No 32 Tahun 2004 yang memperkenalkan pilkada langsung, kemudian disempurnakan melalui UU No 23 Tahun 2014.²⁸ Menurut Cornelis Lay, evolusi ini mencerminkan pergulatan antara prinsip demokrasi dan prinsip efektivitas pemerintahan. Setiap perubahan sistem pemilihan membawa konsekuensi yang berbeda terhadap kualitas demokrasi, efektivitas pemerintahan, dan stabilitas politik di daerah,

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis”. Frasa ini memberikan ruang interpretasi yang luas dan telah menjadi perdebatan akademis yang panjang. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam berbagai

²⁵ Cornelis Ly, *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 9, No. 3, 2006, hlm. 267-269

²⁶ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, hlm. 89-91

²⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, hlm. 23-25

²⁸ Cornelis Lay, *op.cit.*, hlm. 263-265

keputusannya mengakui bahwa “demokratis” tidak harus berarti “langsung” namun dapat juga melalui perwakilan yang demokratis.²⁹ Dalam teori interpretasi konstitusi, terdapat berbagai metode interpretasi seperti interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Menurut Jimly Asshiddiqie, interpretasi terhadap frasa “dipilih secara demokratis” harus mempertimbangkan konteks sistem ketatanegaraan Indonesia secara keseluruhan.³⁰ Ruang tafsir ini menjadi pintu masuk bagi kemungkinan perubahan sistem pilkada, sepanjang tetap memenuhi prinsip-prinsip demokratis fundamental seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Implikasi pertama dari sistem pemilihan melalui DPRD adalah perubahan struktur kekuasaan di daerah. DPRD akan memiliki posisi yang sangat kuat karena tidak hanya berfungsi sebagai legislator dan pengawas, tetapi juga sebagai “kingmaker” yang menentukan siapa yang akan memimpin eksekutif daerah. Perubahan ini berpotensi menciptakan ketimpangan dalam sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* yang efektif memerlukan independensi relative antara cabang-cabang kekuasaan. Dalam sistem pemilihan melalui DPRD, independensi ini dapat terganggu karena kepala daerah yang dipilih DPRD akan berada dalam posisi yang sulit untuk mengawasi atau bahkan bersebrangan dengan lembaga yang memilihnya. Hal ini tentu menimbulkan konflik kepentingan struktural yang sulit dihindari.

Implikasi kedua adalah transformasi cara kedaulatan rakyat diartikulasikan di tingkat lokal dari kedaulatan langsung melalui pilkada, menjadi kedaulatan tidak langsung melalui wakil-wakil di DPRD. Perubahan ini bukan hanya sekadar teknis, melainkan transformasi filosofis tentang bagaimana kehendak rakyat diekspresikan. Dalam teori demokrasi, terdapat perbedaan mendasar antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Menurut Bernard Manin, demokrasi perwakilan memiliki karakteristik yang berbeda dengan demokrasi langsung dalam hal responsivitas, akuntabilitas, dan legitimasi³¹. Kedaulatan tidak langsung memiliki legitimasi demokratis yang valid, namun dengan tingkat responsivitas yang berbeda. DPRD tidak selalu mencerminkan preferensi mayoritas masyarakat dalam memilih kepala daerah, terutama jika terjadi perubahan opini publik setelah pemilu legislatif.

Sistem pemilihan melalui DPRD juga akan mengubah pola akuntabilitas politik kepala daerah. Dalam sistem pilkada langsung, kepala daerah bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat dan legitimasinya berasal dari mandat langsung rakyat. Sementara sistem pemilihan melalui DPRD, akuntabilitas primer kepala daerah adalah kepada DPRD sebagai lembaga yang memilihnya.³² Kemudian meningkatnya potensi politik traksaksional. Dalam sistem ini, negosiasi politik terjadi dalam lingkup yang lebih terbatas (antar anggota DPRD), sehingga praktik *money politics* dan *deal-making* dapat lebih mudah terjadi.³³ Dalam pandangan Susan Rose-Ackerman, politik transaksional

²⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, hlm. 65-67

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 234-236

³¹ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, hlm. 167-169

³² Pratikno, *Desentralisasi, Pilkada, dan Transisi Demokrasi*, dalam Syarif Hidayat (ed.), *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2005, hlm. 178-180

³³ Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, patronage and Clientelism at the Grassroots*, NUS Press, Singapore, 2016, hlm. 234-236

dalam sistem perwakilan dapat mengurangi kualitas demokrasi karena Keputusan politik lebih didasarkan pada pertukaran kepentingan daripada merit dan visi kepemimpinan.³⁴ Hal ini dapat berdampak negatif terhadap kualitas kepemimpinan daerah dan efektivitas pemerintahan.

Kesimpulan

Pemilihan kepala daerah melalui DPRD memiliki legitimasi konstitusional berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan kepala daerah “dipilih secara demokratis. Frasa ini memberikan ruang interpretasi luas yang memungkinkan baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalui perwakilan demokratis. Namun, penerapan sistem pemilihan melalui DPRD akan mengubah struktur kekuasaan secara fundamental, dengan DPRD berperan sebagai legislator, pengawas, sekaligus “kingmaker” yang menentukan kepemimpinan eksekutif daerah. Lebih lanjut, sistem ini akan mentransformasikan kedaulatan rakyat dari bentuk langsung menjadi tidak langsung melalui perwakilan, yang meskipun tetap demokratis, memiliki tingkat responsivitas berbeda terhadap kehendak rakyat. Oleh karena itu, perubahan sistem pemilihan kepala daerah harus dikaji secara mendalam dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip demokrasi, keseimbangan kekuasaan, dan partisipasi masyarakat dalam tata Kelola pemerintahan daerah agar dapat mencerminkan kepentingan rakyat secara luas dan menjaga kualitas demokrasi lokal di Indonesia.

Saran

1. Jika sistem ini diterapkan, perlu mekanisme khusus untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD
2. Penguatan kapasitas dan integritas anggota DPRD sebagai representasi rakyat
3. Transparansi proses pemilihan dalam DPRD
4. Mekanisme sanksi yang tegas untuk mencegah praktik politik transaksional.

Setiap perubahan sistem pemilihan kepala daerah harus dilakukan dengan sangat hati-hati, mempertimbangkan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, dan kualitas tata Kelola pemerintahan untuk memastikan kepentingan rakyat tetap menjadi prioritas utama.

REFERENSI

- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Bernard Manin, The Principles of Representative Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1997

³⁴ Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, hlm. 145-147

- Cornelis Ly, Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 9, No. 3, 2006
- Dennis A. Rondinelli, *Government Decentralization in Comparative Perspective*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2
- Didik Supriyanto, *Menyempurnakan Pemilihan Kepala Daerah*, Perludem, Jakarta, 2014
- Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, patronage and Clientelism at the Grassroots*, NUS Press, Singapore, 2016
- G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983
- Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan dari Buku *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), Penerbit Nusa Media, Cetakan X September 2018.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan dari Buku *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), Penerbit Nusa Media, Cetakan X September 2018
- <https://ugm.ac.id/id/berita/soal-kepala-daerah-kembali-dipilih-dprd-pakar-ugm-bentuk-kemunduran-demokrasi/>
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2019
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2019
- Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999
- Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004
- Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi: Cetakan Kedua Puluh, Maret 2024
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Pratikno, *Desentralisasi, Pilkada, dan Transisi Demokrasi*, dalam Syarif Hidayat (ed.), *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2005
- Ramlan surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 178-180
- Ramlan Surbakti, *Penataan Sistem Pemilihan Umum, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, 2008
- Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971
- Robert Dahl A (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press
- Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

Syarif Hidayat, Pilkada Langsung: Demokrasi Daerah dan Mitos Good Governance, dalam Syarif Hidayat (ed.), Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Demokratisasi Daerah dan Good Governnance, Pustaka Quantum, Jakarta, 2005

Syarif Hidayat, Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000

Yusnani Hasyimzoem dkk, Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali Pers PT. RajaGrafindo Persada Cetakan ke-1, Maret 2017.

Yusnani Hasyimzoem dkk, Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali Pers PT. Rajagrafindo Persada Cetakan ke-1, Maret 2017