

PERGESERAN MEKANISME PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSIONAL DAN DEMOKRASI

[Lukman Ansar]¹, [Tarmizi]², [Lisma]³, [Irfan Amir]⁴, [Zulfadli]⁵

Institut Agama Islam Negeri Fattahul Muluk Papua^{1,5}

Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar²

Institut Agama Islam Negeri Bone^{3,4}

lukmanansar04@gmail.com¹, tarmizi88sep@gmail.com², lislisma10@gmail.com³,

irfanamir@iain-bone.ac.id⁴, zulfadlish598@gmail.com⁵

Abstract

The debate over shifting the mechanism for electing regional heads from direct popular election to election by the Regional People's Representative Council (DPRD) has resurfaced in Indonesia's constitutional discourse. This study aims to describe this shift in the mechanism for electing regional heads from the perspectives of constitutional law and regional democracy, with the principles of popular sovereignty and accountability of power serving as the primary foundations of the analysis. This study employs a normative legal research method with constitutional, conceptual, and theoretical approaches, utilizing primary and secondary legal materials such as legislation, court rulings, and relevant scholarly literature. The research findings indicate that the election of regional heads by the Regional People's Representative Council (DPRD) is not merely a technical institutional change but carries structural implications for democratic legitimacy, patterns of local government accountability, and the quality of citizens' political participation. This study contributes to the assertion that the various shortcomings of direct regional head elections should be addressed through reform and the strengthening of democratic institutions, not by reducing the people's role in determining local leadership.

Keywords: *Regional Elections; Regional Democracy; People's Sovereignty; Constitutionalism.*

Abstrak

Wacana pengalihan mekanisme pemilihan kepala daerah dari pemilihan langsung oleh rakyat kepada pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali mengemuka dalam diskursus ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah tersebut dari perspektif konstitusional dan demokrasi daerah, dengan menempatkan prinsip kedaulatan rakyat dan akuntabilitas kekuasaan sebagai landasan utama analisis. Penelitian ini

menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konstitusional, konseptual, dan teoretis, serta memanfaatkan bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur ilmiah yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukan sekadar perubahan teknis kelembagaan, melainkan membawa implikasi struktural terhadap legitimasi demokratis, pola akuntabilitas pemerintahan daerah, dan kualitas partisipasi politik warga negara. Penelitian ini berkontribusi pada penegakan bahwa berbagai kelemahan pilkada langsung seharusnya direspon melalui reformasi dan penguatan institusi demokrasi, bukan dengan pengurangan peran rakyat dalam menentukan kepemimpinan daerah.

Kata Kunci: *Pilkada; Demokrasi Daerah; Kedaulatan Rakyat; Konstitusionalisme.*

A. Pendahuluan

Perdebatan tentang pemilihan kepala daerah oleh DPRD mencerminkan ketegangan klasik antara demokrasi perwakilan dan demokrasi partisipatoris. Demokrasi perwakilan menempatkan lembaga legislatif sebagai representasi kehendak rakyat, sehingga secara teoritis memiliki legitimasi untuk mengambil keputusan politik strategis, termasuk memilih kepala daerah. Namun, perkembangan teori dan praktik demokrasi modern menunjukkan bahwa legitimasi demokratis tidak lagi cukup ditopang oleh representasi formal semata. Tuntutan terhadap keterlibatan langsung warga negara semakin menguat, terutama pada level lokal yang menyentuh kepentingan publik secara langsung (Pateman, 2012:7).

Ketika mekanisme pemilihan kepala daerah dialihkan kepada DPRD, relasi antara rakyat dan penguasa cenderung menjadi lebih berjarak. Kepala daerah memperoleh mandat melalui proses politik di ruang legislatif, bukan melalui kontestasi terbuka di hadapan pemilih (Dahl, 1992:45). Kerangka teoretis ini menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan cara membaca konstitusi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis” sering dijadikan dasar normatif untuk

membenarkan berbagai model pemilihan. Namun, makna demokratis tidak dapat dipahami secara sempit sebagai prosedur formal yang netral terhadap konteks sosial dan politik. Teori interpretasi konstitusi, khususnya pendekatan *living constitution*, mengajarkan bahwa konstitusi harus dibaca sebagai dokumen yang hidup dan berkembang seiring dengan perubahan nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat (Strauss, 2007).

Munculnya kembali wacana pengalihan mekanisme pemilihan kepala daerah dari pemilihan langsung oleh rakyat kepada pemilihan melalui DPRD menandai adanya dinamika penting dalam perjalanan demokrasi daerah di Indonesia. Isu ini tidak hadir dalam ruang hampa, melainkan tumbuh dari akumulasi berbagai persoalan praktis yang selama ini melekat pada penyelenggaraan pilkada langsung, seperti tingginya biaya politik, maraknya politik uang, serta konflik sosial yang kerap menyertai kontestasi elektoral di tingkat lokal (Misbahuddin et al., 2025). Dalam konteks tersebut, pemilihan oleh DPRD sering diposisikan sebagai solusi pragmatis yang dianggap lebih efisien dan stabil.

Namun demikian, persoalan utama yang segera mengemuka adalah apakah solusi tersebut sejalan dengan prinsip dasar demokrasi konstitusional.

Pemilihan kepala daerah tidak semata-mata merupakan prosedur administratif untuk mengisi jabatan publik, melainkan sarana utama bagi rakyat untuk mengekspresikan kedaulatannya di tingkat lokal. Ketika mekanisme ini dialihkan kepada DPRD, muncul pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana rakyat tetap memiliki kontrol terhadap proses rekrutmen kekuasaan, serta bagaimana legitimasi demokratis kepala daerah dibangun dan dipertahankan (Diamond, 2002:21).

Perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga menyentuh isu kualitas demokrasi dan risiko kemunduran demokrasi secara gradual. Berbagai kajian menunjukkan bahwa pembatasan partisipasi elektoral, meskipun dilakukan melalui mekanisme hukum yang sah, dapat menjadi indikator awal terjadinya *democratic regression*. Dalam konteks ini, perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah perlu dicermati secara kritis agar tidak menjadi preseden bagi pelemahan hak politik warga negara di masa depan (Levitsky & Way, 2002).

Kajian mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia sejatinya telah cukup banyak dilakukan, baik dari perspektif hukum tata negara, ilmu politik, maupun administrasi publik. Sebagian besar penelitian awal pascareformasi berfokus pada pilkada langsung sebagai instrumen demokratisasi lokal, dengan menekankan peningkatan partisipasi politik, penguatan legitimasi kepala daerah, serta konsistensinya dengan prinsip kedaulatan rakyat (Crook & Manor, 1998). Dalam kajian-kajian tersebut, pilkada langsung umumnya diposisikan sebagai capaian normatif reformasi yang relatif final dan progresif.

Seiring berjalannya waktu, perhatian akademik mulai bergeser pada problematika empiris pilkada langsung, terutama terkait biaya politik yang tinggi,

praktik politik uang, serta konflik sosial di tingkat lokal. Penelitian dalam fase ini cenderung menempatkan pilkada langsung sebagai sumber persoalan tata kelola pemerintahan daerah, sehingga solusi yang ditawarkan sering bersifat teknokratis, seperti penguatan regulasi pendanaan politik atau penyederhanaan tahapan pemilu (Birch, 2007). Di sisi lain, kajian yang secara spesifik membahas pemilihan kepala daerah oleh DPRD masih relatif terbatas dan lebih banyak bersifat deskriptif-historis, yakni mengulas praktik sebelum reformasi atau membandingkan model pemilihan langsung dan tidak langsung secara normatif (Reilly, 2006:1). Akibatnya, wacana pemilihan oleh DPRD sering dipahami semata sebagai alternatif kebijakan, bukan sebagai isu struktural yang berpotensi mengubah relasi antara rakyat, lembaga perwakilan, dan kekuasaan eksekutif daerah.

Selain itu, terdapat celah penting dalam kajian konstitusional yang secara kritis menafsirkan kembali frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan pendekatan yang kontekstual dan progresif. Sebagian penelitian masih cenderung menggunakan pendekatan tekstual atau originalis, sehingga membuka ruang pembenaran terhadap berbagai model pemilihan tanpa menguji dampaknya terhadap prinsip demokrasi substantif. (Ginsburg & Huq, 2018:78). Secara teoretis, kajian ini berkontribusi pada pengayaan diskursus hukum tata negara dengan menghadirkan analisis yang menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai isu konstitusional yang bersifat fundamental, bukan sekadar persoalan teknis penyelenggaraan pemerintahan. Secara praktis, penelitian ini memiliki relevansi yang kuat bagi pembuat

kebijakan, terutama dalam proses perumusan atau perubahan undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pilihan terhadap metode ini didasarkan pada karakter permasalahan yang dikaji, yakni pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah yang pada dasarnya merupakan persoalan normatif dan konstitusional. Fokus utama penelitian tidak diarahkan pada pengukuran empiris perilaku pemilih atau aktor politik, melainkan pada penilaian kritis terhadap norma hukum, prinsip konstitusi, serta gagasan demokrasi yang melandasi perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan kepala daerah, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 serta undang-undang pemerintahan daerah dan peraturan terkait pemilihan kepala daerah. Melalui pendekatan ini, penelitian mengkaji konsistensi, koherensi, dan arah kebijakan hukum yang tercermin dalam regulasi tersebut, sekaligus menilai apakah perubahan atau wacana perubahan mekanisme pemilihan sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis (Marzuki, 2005:83).

Selain itu, pendekatan konseptual digunakan untuk membangun analisis yang lebih reflektif terhadap konsep-konsep kunci seperti kedaulatan rakyat, demokrasi perwakilan, demokrasi partisipatoris, legitimasi kekuasaan, dan *democratic backsliding*. Pendekatan ini

memungkinkan penelitian untuk tidak terjebak pada pembacaan normatif yang sempit, melainkan mengaitkan norma hukum dengan perkembangan teori demokrasi dan konstitusionalisme kontemporer. Dengan demikian, pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah dianalisis tidak hanya sebagai perubahan prosedural, tetapi sebagai fenomena yang berimplikasi pada kualitas demokrasi dan relasi antara rakyat dan kekuasaan (Walker, 2008:519).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan isu demokrasi dan pemilihan umum. Bahan hukum sekunder mencakup jurnal ilmiah, buku teks hukum tata negara, dan karya akademik lain yang membahas demokrasi, desentralisasi, dan pemilihan kepala daerah. Sementara itu, bahan hukum tersier digunakan secara terbatas untuk membantu penelusuran istilah dan konsep hukum yang relevan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri sumber-sumber hukum dan literatur akademik yang relevan. Bahan-bahan tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran hukum (*legal reasoning*) yang bersifat preskriptif dan evaluatif. Analisis preskriptif digunakan untuk merumuskan argumentasi normatif mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah yang ideal dalam

kerangka demokrasi konstitusional, sedangkan analisis evaluatif digunakan untuk menilai wacana pemilihan oleh DPRD dari sudut pandang prinsip kedaulatan rakyat dan akuntabilitas kekuasaan (Kennedy, 2003:701).

Melalui metode penelitian ini, penelitian diharapkan mampu menghasilkan argumentasi hukum yang sistematis dan berlandaskan teori, sekaligus memberikan kontribusi normatif bagi pengembangan hukum tata negara dan perumusan kebijakan pemilihan kepala daerah yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan konstitusi.

C. Hasil dan Pembahasan

A. Landasan Konstitusional Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Demokrasi Indonesia

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu pilar utama dalam bangunan demokrasi lokal di Indonesia. Ia tidak sekadar berfungsi sebagai mekanisme pengisian jabatan publik, tetapi juga menjadi medium utama penyaluran kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Dalam konteks negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, cara seorang kepala daerah dipilih memiliki konsekuensi langsung terhadap legitimasi kekuasaan, pola akuntabilitas pemerintahan, serta kualitas relasi antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, pembahasan mengenai pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah harus diawali dengan penegasan landasan konstitusional yang melingkupinya.

Secara normatif, UUD 1945 menempatkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip fundamental dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Prinsip ini tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga operasional, karena menentukan bagaimana kekuasaan dibentuk, dijalankan, dan

dipertanggungjawabkan. Dalam kerangka tersebut, pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah dipahami sebagai instrumen utama untuk mentransformasikan kehendak rakyat menjadi kekuasaan yang sah secara konstitusional. Demokrasi, dengan demikian, tidak berhenti pada pengakuan formal terhadap kedaulatan rakyat, melainkan menuntut adanya mekanisme yang memungkinkan rakyat berperan secara nyata dalam proses politik (Habermas, 1994:1).

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota “dipilih secara demokratis”. Rumusan ini sengaja dibuat terbuka dan tidak secara eksplisit menentukan model pemilihan yang harus digunakan. Keterbukaan tersebut sering dipahami sebagai fleksibilitas konstitusional yang memungkinkan negara menyesuaikan mekanisme pemilihan dengan kebutuhan dan konteks sosial-politik yang berkembang. Namun demikian, fleksibilitas ini tidak berarti bahwa semua model pemilihan memiliki bobot demokratis yang sama. Makna “dipilih secara demokratis” tetap harus ditafsirkan dalam bingkai prinsip kedaulatan rakyat, partisipasi politik, dan akuntabilitas kekuasaan (Dixon, 2011:96).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pemilihan kepala daerah oleh DPRD pernah dipraktikkan sebagai bagian dari desain pemerintahan yang sangat terpusat. Dalam konteks tersebut, demokrasi lebih bersifat prosedural dan elitis, sementara peran rakyat dalam menentukan kepemimpinan daerah relatif terbatas. Reformasi konstitusional pasca 1998 membawa perubahan mendasar dengan memperluas ruang partisipasi rakyat,

termasuk melalui penguatan mekanisme pemilihan langsung. Pilkada langsung kemudian dipahami sebagai koreksi terhadap praktik sebelumnya yang dinilai tidak mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat secara substansial (Arato, 1998:21).

Dari sudut pandang konstitusionalisme modern, demokrasi tidak dapat dipisahkan dari gagasan pembatasan kekuasaan dan akuntabilitas. Pemilihan langsung memberikan dasar legitimasi yang kuat bagi kepala daerah, sekaligus menciptakan hubungan pertanggungjawaban yang lebih jelas antara pemimpin dan rakyat. Kepala daerah yang dipilih langsung tidak hanya bertanggung jawab secara hukum kepada lembaga perwakilan, tetapi juga secara politik kepada pemilih yang memberikan mandat. Relasi ini merupakan elemen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan di tingkat local (O'Donnell, 1998:112).

Sebaliknya, ketika pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, basis legitimasi kepala daerah cenderung bergeser. Mandat politik diperoleh melalui proses perwakilan, bukan melalui keterlibatan langsung rakyat. Dalam kerangka konstitusional, model ini memang tidak serta-merta inkonstitusional, namun menimbulkan persoalan normatif terkait kualitas demokrasi. Pertanyaannya bukan sekadar apakah mekanisme tersebut sah secara formal, melainkan apakah ia mampu mempertahankan esensi demokrasi sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat (Pitkin, 2004:335).

Dalam diskursus demokrasi kontemporer, semakin ditekankan bahwa demokrasi tidak cukup diukur dari keberadaan institusi perwakilan, tetapi juga dari tingkat partisipasi dan kontrol publik terhadap kekuasaan. Pemilihan kepala daerah secara langsung sering

dipandang sebagai salah satu cara untuk memastikan bahwa kekuasaan di tingkat lokal tetap berada dalam jangkauan rakyat. Oleh karena itu, perubahan mekanisme pemilihan perlu diuji secara ketat agar tidak mengaburkan makna kedaulatan rakyat yang telah diperjuangkan melalui reformasi konstitusional (Morlino, 2004:10).

Landasan konstitusional pemilihan kepala daerah harus dipahami sebagai kesatuan antara teks konstitusi, semangat demokratis yang melatarbelakanginya, dan praktik ketatanegaraan yang berkembang. Tafsir terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari tujuan besar demokrasi daerah, yakni memperkuat partisipasi rakyat, memperjelas akuntabilitas kekuasaan, dan menjaga agar desentralisasi tidak berubah menjadi sekadar redistribusi kekuasaan di antara elite lokal. Dalam kerangka inilah, pembahasan mengenai pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah memperoleh relevansi konstitusional dan normatif yang mendalam.

B. Pilkada Langsung dan Dinamika Demokrasi Daerah

Pilkada langsung lahir sebagai bagian integral dari agenda reformasi politik yang bertujuan memperdalam demokrasi dan memperkuat desentralisasi. Mekanisme ini dirancang untuk mengoreksi praktik pemilihan tidak langsung yang selama ini dinilai elitis dan minim partisipasi publik. Dengan memberikan hak kepada rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung, negara berupaya menempatkan warga negara sebagai subjek utama dalam proses pembentukan kekuasaan lokal. Dalam konteks ini, pilkada langsung bukan

hanya instrumen elektoral, tetapi simbol perubahan relasi antara negara dan rakyat di tingkat daerah.

Salah satu capaian utama pilkada langsung adalah terbukanya ruang partisipasi politik yang lebih luas bagi masyarakat. Rakyat tidak lagi sekadar menjadi objek kebijakan, melainkan aktor yang secara langsung menentukan arah kepemimpinan daerah. Partisipasi ini tidak hanya bersifat prosedural melalui pemberian suara, tetapi juga mendorong meningkatnya kesadaran politik, diskursus publik, dan kontrol sosial terhadap calon pemimpin daerah. Dalam banyak kasus, pilkada langsung telah memperkuat legitimasi kepala daerah karena mandat yang diperoleh berasal langsung dari rakyat (Lindberg, 2009:233).

Selain itu, pilkada langsung juga berkontribusi pada penguatan akuntabilitas politik. Kepala daerah yang dipilih secara langsung memiliki insentif yang lebih besar untuk merespons kebutuhan dan aspirasi masyarakat, karena keberlanjutan kekuasaannya sangat bergantung pada dukungan publik. Hubungan pertanggungjawaban ini menciptakan mekanisme kontrol demokratis yang relatif lebih jelas dibandingkan dengan model pemilihan melalui lembaga perwakilan. Dalam kerangka ini, pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat *vertical accountability* antara pemimpin dan warga negara (Przeworski, 1999:23).

Namun demikian, praktik pilkada langsung tidak terlepas dari berbagai problem struktural yang menimbulkan kritik serius. Salah satu persoalan paling menonjol adalah tingginya biaya politik. Kontestasi elektoral yang kompetitif sering kali menuntut sumber daya finansial yang besar, baik untuk keperluan kampanye maupun konsolidasi politik. Kondisi ini membuka ruang bagi

praktik politik uang dan ketergantungan calon kepala daerah pada sponsor politik atau pemodal, yang pada akhirnya dapat mengganggu independensi kebijakan setelah terpilih (Johnston, 1981:67).

Problem lain yang kerap dikaitkan dengan pilkada langsung adalah potensi konflik sosial dan polarisasi politik di tingkat lokal. Kompetisi yang tajam antar kandidat, terutama dalam masyarakat yang memiliki keragaman sosial, dapat memicu ketegangan horizontal. Dalam beberapa kasus, pilkada bahkan berujung pada kekerasan atau sengketa berkepanjangan yang menguras energi sosial dan politik daerah. Fenomena ini kemudian dijadikan argumen oleh sebagian kalangan untuk mempertanyakan efektivitas pilkada langsung sebagai mekanisme demokrasi lokal (Snyder, 2011:169).

Meski demikian, kritik terhadap pilkada langsung perlu ditempatkan secara proporsional. Berbagai persoalan tersebut pada dasarnya bukan disebabkan oleh prinsip pemilihan langsung itu sendiri, melainkan oleh lemahnya institusi pendukung demokrasi, seperti sistem kepartaian, penegakan hukum pemilu, dan pendidikan politik masyarakat. Dalam perspektif ini, pilkada langsung lebih tepat dipahami sebagai cermin dari kualitas demokrasi yang sedang berproses, bukan sebagai sumber tunggal dari berbagai patologi politik lokal (Carothers, 2002:5).

Pendekatan yang terlalu cepat menyimpulkan bahwa pilkada langsung gagal, dan karenanya perlu digantikan dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD, berisiko menyederhanakan persoalan yang kompleks. Alih-alih memperbaiki akar masalah, penghapusan atau pembatasan

partisipasi langsung rakyat justru dapat mengaburkan tujuan awal demokratisasi daerah. Kritik akademik menegaskan bahwa problem biaya politik dan konflik seharusnya dijawab dengan reformasi regulasi, transparansi pendanaan, serta penguatan lembaga pengawas, bukan dengan mengurangi hak politik warga negara (Schedler, 2002:36).

Dalam konteks demokrasi substantif, pilkada langsung tetap memiliki nilai strategis sebagai sarana pembelajaran demokrasi (*democratic learning process*). Melalui pilkada, masyarakat belajar tentang kompetisi politik, akuntabilitas, dan pentingnya pilihan rasional dalam menentukan pemimpin. Proses ini memang tidak selalu berjalan ideal, tetapi justru melalui dinamika inilah demokrasi berkembang dan mengalami pendewasaan. Oleh karena itu, kelemahan pilkada langsung seharusnya menjadi dasar untuk perbaikan berkelanjutan, bukan justifikasi untuk kembali pada mekanisme yang lebih tertutup.

Pembacaan terhadap pilkada langsung perlu dilakukan secara seimbang, dengan mengakui capaian-capaiannya sekaligus mengkritisi problematikanya secara konstruktif. Dalam kerangka demokrasi konstitusional, pilkada langsung tetap merepresentasikan upaya paling nyata untuk menghadirkan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Setiap wacana perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah harus terlebih dahulu diuji terhadap capaian-capaian ini, agar solusi yang ditawarkan tidak justru melemahkan fondasi demokrasi daerah yang telah dibangun melalui proses panjang pascareformasi.

C. Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam Perspektif Demokrasi Perwakilan dan

Akuntabilitas Kekuasaan

Wacana pengalihan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD sering kali dibingkai sebagai upaya rasional untuk memperbaiki berbagai kelemahan pilkada langsung. Dalam narasi ini, DPRD diposisikan sebagai representasi rakyat yang sah, sehingga memiliki legitimasi untuk memilih kepala daerah atas nama kepentingan publik. Secara teoretis, argumen tersebut berakar pada konsep demokrasi perwakilan, yakni suatu sistem di mana kehendak rakyat diwujudkan melalui lembaga-lembaga representatif yang dipilih secara demokratis. Namun, dalam praktik ketatanegaraan modern, legitimasi demokrasi perwakilan tidak bersifat absolut dan selalu bergantung pada kualitas representasi serta mekanisme akuntabilitas yang menyertainya.

Dalam kerangka demokrasi perwakilan, DPRD memang memiliki mandat konstitusional untuk menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Akan tetapi, perlu dibedakan antara kewenangan representatif dalam pembuatan kebijakan dengan kewenangan menentukan kepemimpinan eksekutif. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD menggeser pusat legitimasi dari rakyat secara langsung kepada konfigurasi politik di parlemen daerah. Konsekuensinya, kepala daerah memperoleh mandat politik bukan dari relasi langsung dengan warga negara, melainkan dari kompromi dan negosiasi antarfraksi dan partai politik (Manin, 1995:5).

Pergeseran basis legitimasi ini memiliki implikasi serius terhadap pola akuntabilitas kekuasaan. Kepala daerah yang dipilih oleh DPRD cenderung lebih bergantung pada dukungan politik legislatif dibandingkan pada

kepercayaan publik. Dalam situasi seperti ini, akuntabilitas vertikal kepada rakyat berpotensi melemah dan digantikan oleh akuntabilitas horizontal yang bersifat elitis. Kepala daerah dapat terdorong untuk memprioritaskan kepentingan partai atau kelompok politik tertentu demi menjaga stabilitas kekuasaannya, alih-alih berfokus pada pelayanan publik dan kepentingan masyarakat luas (Schedler, 2001:13).

Selain persoalan legitimasi dan akuntabilitas, pemilihan oleh DPRD juga membuka ruang yang lebih besar bagi konsolidasi oligarki politik di tingkat lokal. Studi-studi tentang politik lokal menunjukkan bahwa ketika proses rekrutmen kekuasaan dipusatkan pada elite politik, relasi antara kekuasaan dan modal cenderung semakin menguat. Dalam konteks ini, DPRD tidak selalu berfungsi sebagai representasi kepentingan rakyat, melainkan sebagai arena negosiasi kepentingan elite yang memiliki sumber daya politik dan ekonomi. Risiko terjadinya praktik transaksional justru berpindah dari ruang publik ke ruang parlemen yang relatif tertutup dari pengawasan masyarakat (Winters, 2013:11).

Argumen efisiensi yang sering digunakan untuk mendukung pemilihan oleh DPRD juga perlu dicermati secara kritis. Memang, pemilihan tidak langsung dapat mengurangi biaya penyelenggaraan pemilu dan potensi konflik terbuka di masyarakat. Namun, efisiensi prosedural tidak serta-merta sejalan dengan kualitas demokrasi. Demokrasi tidak hanya diukur dari seberapa cepat dan murah suatu keputusan diambil, tetapi juga dari sejauh mana proses tersebut inklusif, transparan, dan akuntabel. Dalam banyak kasus, pengambilan keputusan yang terlalu elitis justru memunculkan biaya sosial dan politik jangka panjang berupa menurunnya kepercayaan publik terhadap

institusi demokrasi (Rosanvallon, 2011).

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD berpotensi mengaburkan prinsip pemisahan dan keseimbangan kekuasaan di tingkat daerah. Kepala daerah yang bergantung pada DPRD sejak awal masa jabatannya dapat mengalami kesulitan untuk menjalankan fungsi eksekutif secara independen. Relasi eksekutif–legislatif berisiko berubah dari mekanisme *checks and balances* menjadi relasi saling ketergantungan yang pragmatis. Dalam situasi ekstrem, DPRD dapat menggunakan kewenangannya sebagai alat tawar politik yang melemahkan efektivitas pemerintahan daerah (Stepan, 1999).

Dalam perspektif demokrasi substantif, persoalan utama dari pemilihan oleh DPRD bukanlah semata-mata soal legalitas, melainkan soal kualitas representasi dan keterlibatan publik. Ketika rakyat hanya berperan pada tahap memilih wakil legislatif, sementara keputusan strategis mengenai kepemimpinan eksekutif sepenuhnya ditentukan oleh elite, maka jarak antara rakyat dan kekuasaan semakin melebar. Kondisi ini berpotensi menurunkan rasa kepemilikan (*sense of ownership*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah dan melemahkan partisipasi politik dalam jangka panjang (Mansbridge, 2003:515).

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD perlu dipahami sebagai pilihan politik yang membawa konsekuensi struktural terhadap demokrasi daerah. Mekanisme ini bukan sekadar alternatif teknis dari pilkada langsung, melainkan desain kekuasaan yang berpotensi mengubah pola legitimasi, akuntabilitas, dan relasi antara rakyat dan pemerintah daerah. Dalam

kerangka demokrasi konstitusional, setiap upaya mengalihkan mekanisme pemilihan harus diuji secara ketat agar tidak mengorbankan prinsip kedaulatan rakyat dan tidak memperkuat kecenderungan elitis dalam praktik pemerintahan daerah.

D. Arah Demokrasi Daerah ke Depan: Reformasi Mekanisme atau Risiko Kemunduran Demokrasi

Perdebatan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah pada dasarnya mencerminkan pertarungan yang lebih luas tentang arah demokrasi daerah di Indonesia. Pilihan antara mempertahankan pilkada langsung atau mengalihkan pemilihan kepada DPRD bukan sekadar persoalan teknis kelembagaan, melainkan keputusan normatif yang akan menentukan bagaimana relasi antara rakyat, kekuasaan, dan institusi politik dibangun ke depan. Dalam konteks ini, perubahan mekanisme pemilihan harus dipahami sebagai bagian dari desain demokrasi, bukan sebagai kebijakan administratif yang netral terhadap nilai.

Salah satu isu krusial dalam perdebatan ini adalah kecenderungan untuk menjadikan efisiensi dan stabilitas sebagai justifikasi utama perubahan mekanisme demokratis. Argumen efisiensi baik dalam bentuk penghematan anggaran maupun pengurangan konflik sosial sering kali terdengar rasional dan pragmatis. Namun, dalam perspektif demokrasi konstitusional, efisiensi tidak dapat berdiri sendiri sebagai tolok ukur legitimasi. Demokrasi secara inheren mengandung biaya sosial dan politik, karena ia menempatkan partisipasi, perbedaan pendapat, dan kompetisi sebagai bagian tak terpisahkan dari proses pengambilan keputusan public (Elster, 2003:1).

Dalam literatur demokrasi

kontemporer, pembatasan partisipasi politik sering dipahami sebagai salah satu indikator awal kemunduran demokrasi (*democratic backsliding*). Kemunduran ini tidak selalu terjadi melalui kudeta atau pembatalan konstitusi secara terbuka, melainkan melalui perubahan bertahap yang secara formal sah, tetapi secara substantif mengikis peran rakyat dalam proses politik. Perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah yang mengurangi keterlibatan langsung rakyat berpotensi masuk dalam kategori ini apabila tidak disertai dengan penguatan mekanisme akuntabilitas dan partisipasi alternative (Svolik, 2019:20).

Dalam konteks demokrasi daerah, risiko kemunduran tersebut menjadi semakin signifikan karena level lokal merupakan ruang paling dekat dengan kehidupan sehari-hari warga negara. Ketika masyarakat merasa semakin jauh dari proses penentuan kepemimpinan daerah, kepercayaan terhadap institusi politik cenderung menurun. Penurunan kepercayaan ini tidak hanya berdampak pada partisipasi elektoral, tetapi juga pada legitimasi kebijakan publik dan efektivitas pemerintahan daerah. Demokrasi yang kehilangan dukungan sosial pada akhirnya akan menghadapi persoalan keberlanjutan (Dalton, 2004).

Di sisi lain, mempertahankan pilkada langsung bukan berarti menutup mata terhadap berbagai kelemahannya. Tantangan biaya politik, politik uang, dan polarisasi sosial adalah persoalan nyata yang harus dihadapi secara serius. Namun, dalam kerangka demokrasi yang berorientasi ke depan, solusi atas persoalan tersebut seharusnya diarahkan pada reformasi mekanisme, bukan pada pengurangan hak politik warga negara. Penguatan

transparansi pendanaan politik, pembatasan biaya kampanye, penegakan hukum pemilu, serta pendidikan politik masyarakat merupakan langkah-langkah reformis yang tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat (Rose-Ackerman, 2003).

Arah demokrasi daerah yang ideal menuntut keseimbangan antara stabilitas pemerintahan dan partisipasi publik. Demokrasi tidak harus dipahami sebagai pilihan biner antara keterlibatan langsung rakyat dan efektivitas pemerintahan. Justru tantangan utama demokrasi modern adalah bagaimana merancang institusi yang mampu menampung partisipasi rakyat secara bermakna, sekaligus menghasilkan pemerintahan yang responsif dan akuntabel. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat terus disempurnakan tanpa harus ditinggalkan (Fung, 2006).

Pembahasan mengenai arah demokrasi daerah juga perlu ditempatkan dalam kerangka negara hukum demokratis. Negara hukum tidak hanya menuntut kepastian dan keteraturan, tetapi juga perlindungan terhadap hak-hak politik warga negara. Hak untuk memilih dan dipilih dalam proses politik lokal merupakan bagian dari hak konstitusional yang tidak dapat direduksi hanya karena pertimbangan efisiensi. Setiap perubahan kebijakan yang berdampak pada hak tersebut harus diuji secara ketat berdasarkan prinsip proporsionalitas dan kebutuhan yang mendesak (Barak, 1999:451).

Dengan demikian, arah demokrasi daerah Indonesia ke depan seharusnya tidak bergerak menuju penyederhanaan demokrasi melalui sentralisasi keputusan di tangan elite lokal. Sebaliknya, demokrasi daerah perlu diarahkan pada pendalaman kualitas partisipasi, penguatan akuntabilitas, dan perbaikan institusi pendukung demokrasi. Dalam

kerangka ini, wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD perlu dibaca secara kritis sebagai bagian dari pilihan normatif yang berpotensi menentukan apakah demokrasi daerah akan terus berkembang atau justru mengalami kemunduran secara gradual.

Pembahasan ini menegaskan bahwa masa depan demokrasi daerah tidak hanya ditentukan oleh mekanisme pemilihan yang dipilih, tetapi oleh komitmen konstitusional untuk menempatkan rakyat sebagai subjek utama kekuasaan. Setiap desain kelembagaan yang menjauhkan rakyat dari proses politik pada akhirnya berisiko melemahkan fondasi demokrasi itu sendiri.

Analisis terhadap pilkada langsung memperlihatkan bahwa berbagai kelemahan yang muncul seperti biaya politik yang tinggi, politik uang, dan potensi konflik lebih tepat dipahami sebagai tantangan yang memerlukan pembenahan institusional, bukan sebagai alasan untuk mengurangi partisipasi politik rakyat. Mengalihkan pemilihan kepala daerah kepada DPRD berpotensi menggeser basis legitimasi dari rakyat kepada elite politik, serta melemahkan akuntabilitas vertikal kepala daerah terhadap masyarakat. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat memperlebar jarak antara rakyat dan kekuasaan di tingkat lokal.

D. Simpulan

Pembahasan ini menunjukkan bahwa pergeseran wacana dari pilkada langsung menuju pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak dapat dipahami semata-mata sebagai solusi teknokratis atas berbagai problem demokrasi lokal. Perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan pilihan normatif yang

membawa implikasi mendalam terhadap prinsip kedaulatan rakyat, legitimasi kekuasaan, serta kualitas demokrasi daerah secara keseluruhan. Secara konstitusional, pemilihan kepala daerah berkaitan erat dengan prinsip kedaulatan rakyat dan pengakuan terhadap demokrasi sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pilkada langsung telah menjadi instrumen penting dalam mendekatkan rakyat dengan proses politik lokal, sekaligus memperkuat legitimasi kepala daerah sebagai pemegang mandat publik. Meskipun mekanisme ini tidak luput dari berbagai persoalan, keberadaannya tetap mencerminkan komitmen negara untuk menempatkan warga negara sebagai subjek utama dalam proses demokrasi.

Penelitian ini merekomendasikan terkait arah demokrasi daerah Indonesia ke depan seharusnya tidak diarahkan pada penyederhanaan demokrasi melalui pembatasan hak politik rakyat, melainkan pada pendalaman kualitas demokrasi itu sendiri. Reformasi demokrasi daerah perlu difokuskan pada penguatan integritas sistem pilkada, peningkatan akuntabilitas, serta penegakan prinsip negara hukum yang melindungi hak-hak politik warga negara. Dalam kerangka tersebut, pilkada langsung tetap relevan sebagai mekanisme demokratis, sepanjang disertai dengan perbaikan regulasi dan institusi pendukungnya. Oleh karena itu, setiap upaya untuk mengubah desain pemilihan kepala daerah harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional dan demokratis yang komprehensif. Penelitian ini masih terbatas pada pembahasan secara konseptual, sehingga diperlukan penelitian lanjutan secara empiris untuk memahami secara teknis terkait pergeseran sistem pemilihan kepala

daerah di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Arato, A. (1998). Constitutional transformation and democratic legitimacy. *Philosophy & Social Criticism*, 24(2-3), 21-44.
- Barak, A. (1999). Proportionality and constitutional rights. *Columbia Law Review*, 99(3), 451-499.
- Birch, S. (2007). Electoral malpractice. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1533-1556.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1998). Democratic decentralisation and institutional performance: Four Asian and African experiences compared. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 36(3), 1-21.
- Dahl, R. A. (1992). The problem of civic competence. *Journal of Democracy*, 3(4), 45-59.
- Dalton, R. J. (2004). Democratic challenges, democratic choices. *Comparative Political Studies*, 37(8), 893-914.
- Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35.
- Dixon, R. (2011). Constitutional amendment rules: A comparative perspective. *Public Law*, (1), 96-115.

- Elster, J. (2003). Deliberative democracy. *Cambridge Law Journal*, 62(1), 1–18.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75.
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). How to lose a constitutional democracy. *UCLA Law Review*, 65(1), 78–169.
- Habermas, J. (1994). Three normative models of democracy. *Constellations*, 1(1), 1–10.
- Johnston, M. (1981). Political corruption and public policy in America. *Political Science Quarterly*, 96(1), 67–85.
- Kennedy, D. (2003). Legal reasoning: Collected essays. *The Modern Law Review*, 66(5), 701–724.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–65.
- Lindberg, S. I. (2009). The power of elections in Africa revisited. *Democratization*, 16(2), 233–249.
- Manin, B. (1995). The principles of representative government. *Journal of Democracy*, 6(1), 5–20.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Marzuki, P. M. (2005). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan kritis. *Yuridika*, 20(2), 83–96.
- Misbahuddin, M., Tarmizi, T., Rahman, A. R., Sapa, N. B., & Rahmawati, R. (2025). The possibility of social conflict in the momentum of general elections in the sociological perspective of Islamic law. *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, 9(1), 63–82. <https://doi.org/10.22373/sjkh.v9i1.22665>
- Morlino, L. (2004). What is a “good” democracy? *Democratization*, 11(5), 10–32.
- O’Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: A defense. *Journal of Democracy*, 10(1), 23–55.
- Reilly, B. (2006). Political engineering and party politics in Southeast Asia. *Journal of East Asian Studies*, 6(1), 1–31.
- Rosanvallon, P. (2011). Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity. *Political Theory*, 39(5), 625–651.
- Rose-Ackerman, S. (2003). Corruption and government. *World Politics*, 55(3), 432–450.

- Schedler, A. (2001). Conceptualizing accountability. *European Journal of Political Research*, 39(1), 13–28.
- Schedler, A. (2002). The menu of manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36–50.
- Snyder, J. (2011). Elections and civil war. *Journal of Peace Research*, 48(2), 169–186.
- Stepan, A. (1999). Federalism and democracy: Beyond the U.S. model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19–34.
- Strauss, D. A. (2007). The living constitution. *Harvard Law Review*, 120(7), 1735–1787.
- Svolik, M. W. (2019). Polarization versus democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 20–32.
- Walker, N. (2008). Taking constitutionalism beyond the state. *Political Studies*, 56(3), 519–543.
- Winters, J. A. (2013). Oligarchy and democracy in Indonesia. *Indonesia*, 96, 11–33.



© 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)