

Pemilihan Kepala Daerah Melalui Pemilihan DPRD Berbasis Demokrasi Perwakilan

Ratna Riyanti^{1*}, Fakhry Firmanto²

^{1,2}Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai

E-mail : ratnariyanti662@gmail.com

*Corresponding Author



<https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2227>

ARTICLE INFO

Article history

Received: 29 June 2025

Revised: 29 July 2025

Accepted: 12 August 2025

Kata Kunci

Pemilihan Kepala Daerah,
DPRD, Demokrasi
Perwakilan.

Keywords

Regional Head Elections,
DPRD, Representative
Democracy.



ABSTRACT

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrument utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Sejak tahun 2005 Indonesia menerapkan system pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai implementasi demokrasi langsung pasca-reformasi. Namun dalam perjalanannya, mekanisme ini memunculkan sejumlah persoalan serius antara lain biaya penyelenggaraan yang sangat besar, maraknya politik uang, polarisasi masyarakat, serta lemahnya kualitas kepemimpinan daerah akibat dominannya faktor popularitas dibandingkan kapasitas dan integritas. Pemilihan kepala daerah salah satu bentuk demokrasi di daerah untuk memilih gubernur, walikota/bupati, dalam system ketatanegaraan ada dua model pilkada yaitu Pilkada langsung dan pilkada perwakilan. Model pemilihan yang sekarang ada di Indonesia adalah pemilihan langsung tetapi banyak masalah dan dampak negatif yang muncul dari model ini sehingga muncul ide dan gagasan untuk mengubah model pemilihan kepala daerah dari langsung ke pilkada perwakilan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis untuk mengkaji dasar hukum, relevansi, serta implikasi system pemilihan kepala daerah oleh DPRD di era demokrasi modern. Hasil kajian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah oleh DPRD memiliki legitimasi konstitusional dan dapat memperkuat peran lembaga perwakilan, namun berpotensi mengurangi partisipasi langsung rakyat dan meningkatkan risiko politik transaksional.

Regional head elections are one of the main instruments in realizing people's sovereignty at the local level. Since 2005, Indonesia has implemented a system of direct regional head elections by the people as an implementation of direct democracy after the reformation. However, over time, this mechanism has given rise to a number of serious problems, including very high implementation costs, rampant money politics, societal polarization, and the weak quality of regional leadership due to the dominance of popularity factors over capacity and integrity. Regional head elections are one form of democracy in the regions to elect governors, mayors/regents. In the constitutional system, there are two models of regional elections: direct elections and representative elections. The current election model in Indonesia is direct elections, but many problems and negative impacts arise from this model, so that ideas and concepts have emerged to change the model of regional head elections from direct to representative elections. This study uses a normative juridical method with a legislative, conceptual, and historical approach to examine the legal basis, relevance, and implications of the system of regional head elections by the Regional People's Representative Council (DPRD) in the modern democratic era. The results of the study indicate that the election of regional heads by the DPRD has constitutional legitimacy and can strengthen the role of representative institutions, but has the potential to reduce direct public participation and increase the risk of transactional politics. This is an open



access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

How to Cite Ratna Riyanti et al (2025) Pemilihan Kepala Daerah Melalui Pemilihan DPRD Berbasis Demokrasi Perwakilan . 4(1), 3946-3953, <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2227>

PENDAHULUAN

Demokrasi Indonesia mengenal dua bentuk utama dalam menentukan kepala daerah : demokrasi langsung melalui pemungutan suara oleh rakyat, dan demokrasi perwakilan melalui mekanisme DPRD. Pemilihan kepala daerah secara langsung diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai wujud reformasi politik, namun kemudian menuai kritik terkait biaya politik tinggi, polarisasi masyarakat, dan maraknya politik uang. Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrument penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat ditingkat lokal. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Indonesia beralih dari system pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menuju pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan ini didorong oleh semangat reformasi politik pasca-1998 yang menekankan partisipasi rakyat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. (Budiardjo, 2020; Asshidiqie, 2019).

Namun praktiknya pemilihan kepala daerah secara langsung selama hampir dua dekade menunjukkan sejumlah persoalan yang cukup serius. Pelaksanaan Pilkada langsung memerlukan biaya yang sangat besar, baik dari sisi penyelenggara maupun kandidat. Data Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa rata-rata biaya penyelenggaraan satu kali Pilkada dapat mencapai puluhan hingga ratusan miliar rupiah di setiap daerah. Biaya tinggi ini seringkali mendorong calon kepala daerah untuk mencari dukungan finansial dari pihak tertentu, yang berpotensi menimbulkan politik uang dan korupsi kebijakan. (Firmansyah, 2011).

Selain itu pemilihan langsung juga kerap memicu polarisasi social di masyarakat. Persaingan politik yang tajam di tingkat lokal sering mengakibatkan konflik horizontal, perpecahan antar kelompok masyarakat, hingga melemahkan kohesi sosial. Lebih jauh sistem ini belum sepenuhnya berhasil menjamin terpilihnya pemimpin daerah yang berkualitas. Popularitas kandidat seringkali lebih dominan dibandingkan rekam jejak, integritas, atau kompetensinya. (Hidayat S, 2014).

Dalam konteks inilah, muncul kembali wacana untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sistem ini pernah berlaku sebelum tahun 2005, dimana DPRD sebagai representasi rakyat daerah memiliki kewenangan memilih kepala daerah. Prinsip ini berlandaskan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Pasal 18 ayat (4) yang memberi ruang bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis yang dapat dimaknai baik melalui pemilihan langsung maupun tidak langsung. (Hidayat & Haris, 2005).

Demokrasi perwakilan dalam memilih kepala daerah menawarkan sejumlah potensi manfaat, seperti efisiensi biaya, pengurangan konflik horizontal, dan penguatan peran DPRD. Namun, system ini juga memiliki tantangan, terutama potensi politik transaksional di internal DPRD yang dapat mereduksi kualitas demokrasi. Oleh karena itu, relevansi penerapan kembali mekanisme ini di era demokrasi modern memerlukan kajian mendalam untuk memastikan bahwa system yang dihasilkan tetap akuntabel, transparan, dan sesuai dengan prinsip *good governance*.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat dinamis, sehingga menimbulkan begitu banyak permasalahan. Pemilihan kepala daerah secara langsung di anggap sebagai koreksi dan jawaban dari permasalahan yang muncul dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah perwakilan atau Pilkada tidak langsung. Akhir tahun 2014 di masa presiden Susilo Bambang Yudoyono masyarakat dikagetkan dengan Pilkada tidak langsung, 25 september 2014 DPR melaksanakan rapat paripurna untuk mengesahkan RUU Pilkada hal ini tentu menjadi perdebatan yang hangat.

Perbedaan pendapat antara fraksi-fraksi di DPR mengenai pilkada langsung dan tidak langsung memaksa dilaksanakannya voting sehingga dengan 226 anggota menyetujui pilkada tidak langsung, artinya rapat paripurna mengesahkan pemilihan kepala daerah tidak langsung . Setelah DPR mengesahkan Undang-undang pilkada terjadi gelombang penolakan baik dari elemen masyarakat atau elit politik, kelompok yang tidak sepakat dengan pilkada tidak langsung mengusulkan kepada presiden untuk mengeluarkan PERPPU, pilkada tidak langsung dianggap tidak demokrasi dan menghilangkan ruh demokrasi, sementara yang pro terhadap pilkada tidak langsung beranggap bahwa pilkada tidak langsung sah secara konstitusional. Perdebatan pilkada langsung dan tidak langsung memaksa Presiden

Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan PERPPU No. 1 tahun 2014 artinya PERPPU ini membatalkan Undang-undang pilkada sebelumnya, UU No. 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pilkada langsung dan dilaksanakan secara serentak.

Pada dasarnya Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung keduanya sah secara konstitusional, munculnya opsi dan gelombang untuk pilkada tidak langsung dari mayoritas fraksi-fraksi DPR dikarenakan banyaknya dampak negative dari pilkada langsung. Pilkada langsung yang di anggap mampu menjawab permasalahan pilkada tidak langsung tidak mampu menjawab dan memberikan solusi terhadap proses demokrasi tersebut. Sebagaimana dapat dilihat dan dirasakan, bahwa efek negatif dari pesta demokrasi di DKI Jakarta pada 2017 lalu, telah membawa dampak munculnya dua kelompok besar masyarakat yang penuh persaingan dan penuh gejolak tetapi aktivitas politik itu tetap berlangsung sesuai agenda. (Marulak Pardede, 2018).

METODE PENELITIAN

Metode penelitian menggunakan jenis penelitian normatif (library reaserch) atau penelitian pustaka yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara eksplisit pada Pasal 18 ayat (4), mengatur bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis”. Akan tetapi, frasa *dipilih secara demokratis* tidak memuat penjelasan rinci mengenai bentuk atau mekanisme pemilihannya. Artinya, konstitusi tidak secara tegas menentukan apakah proses tersebut wajib dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau dapat pula dilaksanakan secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku wakil rakyat di daerah.

Dengan demikian, secara tekstual terdapat penafsiran secara konstitusional (*constitutional interpretation space*) terhadap frasa tersebut. Penafsiran tersebut membuka kemungkinan bagi pembuat undang-undang atau Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penjelasan, penegasan, atau pengaturan lebih lanjut mengenai metode pemilihan kepala daerah. Ruang tafsir ini juga mengindikasikan bahwa perubahan sistem pemilihan dari langsung ke tidak langsung, atau sebaliknya tidak serta merta bertentangan dengan UUD 1945, selama prinsip demokrasi tetap dijunjung dan dilaksanakan sesuai dengan amanat konstitusi.

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang banyak dipraktekkan oleh negara-negara dunia. Gelombang demokrasi terjadi hampir seluruh negara dunia ke-3 pasca perang dunia II. Secara sederhana konsep demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan yang menjadikan rakyat sebagai sentrum penyelenggaraan pemerintahan. Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Sejalan dengan pendapat Robert A. Dahl ada beberapa kriteria berlangsungnya proses demokrasi dalam suatu negara, yaitu partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, mendapatkan pemahaman yang jernih, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda. (Umbu Rauta; 2014). Selanjutnya Dahl juga berkomentar bahwa Robert A. Dahl bahwa tidak ada demokrasi yang ideal, karena demokrasi yang ideal didalamnya tetap saja terdapat hal-hal yang dianggap tidak demokratis. Selengkapnya Robert Dhal mengatakan demokrasi yang ideal selalu menuntut berbagai hal sehingga tidak ada rezim aktual yang mampu memahami secara utuh; “ketika mencari demokrasi ideal maka tidak ada rezim yang demokratis. Artinya bahwa sedemokratis apapun pemerintahan dijalankan, proses demokrasi tidak akan pernah berhenti pada titik kesempurnaan. Berbagai hal baru yang muncul diluar prediksi sebelumnya bisa saja muncul dalam dinamika demokrasi sehingga dapatlah dikatakan tidak ada negara didunia ini yang sudah sempurna menjalankan demokrasi. (Feri Amsari ; 2022).

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia sepakat menyusun Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis yang memuat seluruh makna dan fungsi konstitusi. Setelah Proklamasi

Kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia yang dikenal dengan istilah *revolusi grondwet* disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945 dalam bentuk naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Walaupun UUD 1945 tergolong ringkas karena hanya berisi 37 pasal, konstitusi ini telah memuat tiga unsur pokok yang wajib ada menurut teori konstitusi. Pada dasarnya, para perumus UUD 1945 juga telah mengantisipasi kemungkinan adanya perubahan atau penyesuaian, yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 mengenai amandemen konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ingin mengubah UUD 1945 melalui mekanisme Pasal 37, wajib terlebih dahulu mengajukan rencana tersebut kepada seluruh rakyat Indonesia melalui referendum, sesuai ketentuan TAP No. 1/MPR/1983 Pasal 105–109 juncto TAP No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Perjalanan sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami dinamika yang cukup signifikan sejak kemerdekaan hingga kini. Perubahan hukum terkait pilkada kerap terjadi seiring berkembangnya tuntutan masyarakat dan perubahan iklim politik pada setiap periode. Pergeseran sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia terlihat dari penerapan berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 merupakan regulasi pertama yang mengatur pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka, di mana pemilihan kepala daerah dilakukan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, dalam UU No. 22 Tahun 1948 diatur bahwa kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota diangkat oleh Presiden berdasarkan calon yang diajukan oleh DPRD. (Gamalel Rifqi Samhudi, M Rizal Hibaturrahkim ; 2024).

Perubahan konstitusi melalui amandemen UUD 1945 telah memberikan pengaruh besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu aspek yang mengalami perubahan adalah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai pemimpin pemerintahan daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, ketentuan tersebut tidak secara tegas menetapkan bahwa pemilihan harus dilakukan secara langsung. Jimly Asshiddiqie menafsirkan istilah *dipilih secara demokratis* sebagai konsep yang bersifat luas, mencakup baik pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan tidak langsung melalui DPRD. (Asshiddiqie, 2002).

Suharizal mengemukakan sejumlah pokok pemikiran terkait pengaturan pemilihan kepala daerah dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) hasil amandemen, (Suharizal ;2012). antara lain:

1. Pemilihan kepala daerah tidak memiliki kewajiban untuk dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sehingga mekanisme pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetap dimungkinkan oleh konstitusi.
2. Penetapan pasangan calon kepala daerah sepenuhnya menjadi kewenangan partai politik sebagai institusi yang berwenang melakukan rekrutmen pejabat publik.
3. Pasal 18 ayat (4) hasil amandemen kedua tahun 2000 dapat dimaknai memiliki kesesuaian dengan metode serta prosedur pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen ketiga tahun 2001.
4. Pasal 18 ayat (4) hanya mengatur kewajiban bahwa kepala daerah Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, sedangkan pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Wali Kota tidak harus dilakukan secara bersamaan dengan kepala daerah.

Pasca disahkannya Pasal 18 ayat (4), sebagian kalangan menilai bahwa pemilihan kepala daerah tidak harus dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sementara pihak lain menegaskan bahwa frasa tersebut mengandung makna pemilihan langsung dengan prinsip *one man one vote*. (Jimly Asshiddiqie; 2006)

Dengan demikian terdapat dua paradigma utama : Pertama, mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat; Kedua, mekanisme pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Analisis terhadap risalah rapat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menunjukkan bahwa para perumus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sepakat untuk menetapkan prinsip bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis. Namun perumus juga bermaksud memberikan keleluasaan kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan mekanisme pemilihan yang disesuaikan dengan kondisi sosial, politik, budaya, dan tingkat kesiapan masing-masing daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak secara eksplisit memberikan mandat kepada Mahkamah

Konstitusi (MK) untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah, melainkan hanya sengketa hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E.

Hal ini dipertegas dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya memutuskan :

1. Pemilihan kepala daerah bukan bagian dari pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Jika pemilihan kepala daerah diposisikan sebagai bagian dari pemilihan umum, maka MK akan memiliki kewenangan mengadili sengketa hasil, yang berimplikasi pada perubahan desain konstitusional pemilu dari yang semula dilaksanakan setiap lima tahun sekali menjadi beberapa kali dalam lima tahun.
3. Perluasan kewenangan MK dengan menafsirkan secara luas Pasal 22E untuk mencakup sengketa hasil pemilihan kepala daerah bertentangan dengan konstitusi.
4. Ketidakhadiran kewenangan konstitusional MK dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah tidak membatalkan putusan-putusan MK terkait pilkada yang telah dijatuhkan sejak tahun 2008.
5. Untuk menghindari kekosongan hukum dan kepastian penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah, kewenangan tersebut tetap berada pada MK sampai adanya pengaturan baru oleh pembentuk undang-undang.

Berdasarkan putusan tersebut, MK menegaskan bahwa baik pemilihan langsung maupun tidak langsung dapat dikategorikan sebagai *pemilihan demokratis*, asalkan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL). Putusan MK Nomor 072–073/PUU-II/2004 juga menegaskan bahwa penentuan metode pemilihan kepala daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung, merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Bahkan, sistem pemilihan dapat berbeda antara daerah satu dengan lainnya, sebagai bentuk pengakuan terhadap keragaman adat, struktur sosial, dan tingkat kesiapan daerah. Sebagai contoh, pelaksanaan pemilihan langsung di Provinsi DKI Jakarta tidak serta merta mengikat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, atau daerah lainnya untuk menerapkan mekanisme yang sama. (Janendri; 2012).

Pemilihan kepala daerah melalui mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis. Namun, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak memberikan penjelasan secara eksplisit terkait definisi atau tata cara pelaksanaan pemilihan yang dimaksud dengan “secara demokratis.” (Nopiandri ;2011).

Pengaturan ini mulai berlaku sejak Amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang membawa perubahan signifikan terhadap sistem pemilihan kepala daerah. Sebelum amandemen tersebut, pemilihan kepala daerah umumnya dilakukan melalui mekanisme perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Amandemen ini mengubah paradigma pelaksanaan pemilihan, meskipun tetap membuka peluang bagi mekanisme perwakilan melalui DPRD. Perbedaan mendasar terlihat jika dibandingkan dengan ketentuan pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menjadi dasar pemisahan sistem pemilu legislatif/eksekutif nasional dengan pemilihan kepala daerah (pilkada). Hal ini dipertegas melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 97/PUU-XI/2013, yang menegaskan bahwa ketentuan pasal tersebut memberikan ruang bagi pelaksanaan pilkada dengan dua model yaitu pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan tidak langsung oleh DPRD (Johansyah; 2021).

Mahkamah Konstitusi, dalam putusan tersebut, menafsirkan frasa “dipilih secara demokratis” sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dengan mengacu pada *original intent* (maksud awal perumusan) dan putusan-putusan sebelumnya. Menurut MK, makna frasa tersebut bersifat inklusif, sehingga dapat meliputi mekanisme pemilihan langsung maupun tidak langsung (Riqiey, 2023).

Dalam konteks ini, Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa DPRD merupakan bagian dari struktur pemerintahan daerah, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian, DPRD memiliki legitimasi sebagai perwakilan resmi masyarakat di daerah tersebut. Konsep perwakilan ini dapat dipahami sebagaimana dijelaskan oleh Ekawati (2014), yakni representasi sebagai

suatu bentuk kehadiran tidak langsung dari individu-individu warga negara melalui wakil yang mereka pilih.

Secara teoritis, pandangan Hanna F. Pitkin dalam karyanya *The Concept of Representation* menegaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen penting dalam sistem pemerintahan perwakilan. DPRD, dalam kerangka ini, bertindak sebagai perpanjangan tangan masyarakat di tingkat daerah, yang berkewajiban mendahulukan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi atau golongan.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 juga menegaskan bahwa perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memberikan keleluasaan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan karakteristik setiap daerah. Keleluasaan ini merupakan bentuk kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang memungkinkan legislatif menyesuaikan desain sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan kebutuhan dan kesiapan masyarakat.

Kebijakan ini juga menjadi wujud penghormatan konstitusi terhadap keberagaman adat, budaya, dan tingkat perkembangan demokrasi di setiap wilayah Indonesia. Beberapa daerah mungkin lebih memilih dan siap melaksanakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sementara daerah lainnya masih mengutamakan mekanisme perwakilan melalui DPRD karena dinilai lebih sesuai dengan kondisi sosial-politik setempat (Marwan, 2013).

Maksud dan tujuan dari hal tersebut adalah untuk menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat dalam menentukan sistem demokrasi yang diinginkan oleh rakyat. Ini merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) para pembuat undang-undang dan juga sangat berkaitan dengan penghormatan serta perlindungan konstitusi terhadap keberagaman adat dan budaya masyarakat di berbagai wilayah di Indonesia. Beberapa daerah lebih cenderung menggunakan sistem pemilihan tidak langsung atau perwakilan, sementara di daerah yang lainya lebih siap dan memilih sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) keduanya termasuk dalam kategori sistem demokratis. Penjelasan terkait teori demokrasi adalah sebagai berikut:

1. Demokrasi Langsung

Demokrasi model ini merupakan situasi di mana seluruh warga negara berpartisipasi secara nyata dalam permusyawaratan guna dapat menetapkan kebijakan umum atau peraturan, sesuai dengan yang terjadi di zaman Yunani kuno. Ciri utama dari demokrasi langsung adalah pembuatan undang-undang serta pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudikatif yang dilakukan oleh rakyat dalam pertemuan besar atau rapat umum.

Pengaturan seperti ini hanya bisa dilaksanakan dalam masyarakat-masyarakat kecil dan di bawah keadaan sosial yang sederhana (Kelsen, 1995). Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung berkaitan sangat dekat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Melalui pemilihan langsung, warga masyarakat bisa memilih pemimpin di daerah mereka sendiri, sehingga terbangun hubungan yang kuat antara kepala daerah dan masyarakat yang dapat mendukung terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif (Sarbaini, 2020).

2. Demokrasi Tidak Langsung (Perwakilan)

Demokrasi model ini adalah bentuk demokrasi di mana peran legislatif dilaksanakan oleh parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat. Sementara itu, fungsi eksekutif dan yudikatif dijalankan oleh para pejabat yang turut terpilih dengan pemilu. Sebagian besar konstitusi demokratis secara jelas mengatur kebebasan para wakil rakyat dan pemilihnya. Kebebasan wakil ini merupakan salah satu karakteristik utama dalam modernisasi demokrasi. Teori demokrasi perwakilan ini telah mengubah pandangan dasar tentang demokrasi, terutama pada saat terjadi perbedaan pendapat mengenai hasil masyarakat yang seharusnya terlibat didalam demokrasi selesai, dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang sah dan mengemban kewajiban. Negara Indonesia telah mengadopsi demokrasi tidak langsung atau perwakilan, tetapi model demokrasi yang digunakan lebih didasarkan kepada kultur dan budaya masyarakat Indonesia yang bergantung pada ideologi Pancasila, sehingga demokrasi yang dikenal adalah Demokrasi Pancasila (Yunus, 2015).

Teori demokrasi di atas yang melibatkan sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) dan sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan). Ada berbagai pandangan dari para ahli mengenai makna demokrasi. Dari berbagai perspektif dan pendekatan yang ada, dapat

disimpulkan esensi utama dari demokrasi ialah menginginkan adanya partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses pelaksanaan hidup berbangsa dan bernegara (Handoyono, 2015).

Pendekatan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu mekanisme yang secara normatif dapat dianggap efektif, karena mampu mengedepankan efisiensi proses politik sekaligus menjamin keterlibatan unsur perwakilan rakyat dalam menentukan pemimpin daerah. Model ini dinilai memiliki potensi menghasilkan pemimpin yang berkualitas, dengan tetap mematuhi ketentuan hukum yang berlaku dalam setiap tahapan pemilihan. Tujuan utama dari mekanisme pemilihan kepala daerah, baik secara langsung maupun melalui DPRD, adalah untuk memilih kandidat yang paling layak dan kompeten dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.

Keterlibatan DPRD dalam proses ini memiliki dasar legitimasi yang kuat, mengingat anggota DPRD merupakan representasi rakyat yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum legislatif. Dengan demikian, DPRD memegang fungsi strategis sebagai lembaga perwakilan yang bertugas menyerap, mengartikulasikan, dan memperjuangkan aspirasi konstituennya di tingkat daerah. Dalam konteks ini, DPRD tidak hanya menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan, tetapi juga memainkan peran krusial dalam memastikan bahwa proses seleksi kepala daerah berjalan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Pada dasarnya, kedua sistem pemilihan kepala daerah—baik secara langsung oleh rakyat maupun secara tidak langsung melalui DPRD—tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusional. Pemilihan langsung mencerminkan penerapan demokrasi murni, di mana rakyat secara langsung menentukan pilihannya dalam kerangka “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila.

Sementara itu, pemilihan tidak langsung melalui DPRD merepresentasikan penerapan demokrasi perwakilan, sebagaimana diamanatkan dalam sila keempat Pancasila, yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Kedua model ini tetap dapat dikategorikan sebagai demokratis sepanjang dilaksanakan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang diatur dalam konstitusi.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, yang menyatakan bahwa frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memiliki cakupan pengertian yang luas. Menurutnya, ketentuan ini dapat diimplementasikan baik melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan tidak langsung oleh DPRD, dan keduanya tetap konstitusional. (Jimly Asshiddiqie;2009)

Namun, perkembangan hukum positif Indonesia saat ini telah menegaskan dalam peraturan perundang-undangan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Kendati demikian, jika pada masa mendatang terjadi perubahan peraturan yang mengembalikan mekanisme pemilihan melalui DPRD, model tersebut tetap harus diakui sebagai bentuk demokrasi yang sah dan sesuai konstitusi.

KESIMPULAN

Perubahan terhadap UUD 1945 telah menghasilkan perbedaan yang signifikan terhadap struktur pemerintahan Indonesia. Bagian aspek utama dari perbedaan tersebut adalah pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Frasa "dipilih secara demokratis" memiliki makna yang luas, mencakup baik pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD. Para pembuat undang-undang telah sepakat dan mengaturnya dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk bermusyawarah dan menentukan siapa yang akan memimpin daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Namun, setelah undang-undang tersebut disahkan, masyarakat meminta agar kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Demokrasi Indonesia menerapkan dua sistem pemilihan, yaitu secara langsung (demokrasi langsung) dan tidak langsung (demokrasi perwakilan). Demokrasi dapat dipahami dari berbagai perspektif dan pendekatan, dengan inti yang menekankan pada partisipasi aktif rakyat atau warga negara dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua metode pemilihan kepala daerah tersebut pada dasarnya tidak bertentangan dengan Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2019), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2006), *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. et al. (2020). "Edition, Oxford University Press, 2005. 1," *Pengertian Konstitusi*, 2009–15.
- Jimly Asshiddiqie. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- A. Marwan. (2013). Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013, *Legislasi Indonesia*, 2013(97), 227–234. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/147>.
- Andi Mustari Pide. 2009. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press.
- Budiardjo, M, (2020). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- B. Hestu Cipto Handoyo. (2015). *Hukum Tata Negara Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Baharuddin Riqiey. (2023). "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022," *Japhtn-Han* 2(1).
- Baharuddin Riqiey. (2023). "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Putusan Mk No. 85/Puu-Xx/2022," *Constitution Journal*, 2(1), 17–30.
- Benyamin Tungga, Juli Nurani, Alexsander Frengklin Tungga. (2022). "Urgensi Gagasan untuk Mengurangi Kewenangan Presiden di Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen". *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 6 .Nomor (1), 2022.
- Esty Ekawati. (2014). "Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non Elektoral", *Jurnal Penelitian Politik*, 11(2).
- Feri Amsari, dkk, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Konstitusionalitas Dan Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024*, Padang, 2022.
- Firmanzah. (2011). *Marketing Politik : Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Gamalel Rifqi Samhudi, M Rizal Hibaturrahkim, *Tinjauan Konstitusi Pemilihan Kepala Daerah Yang Dilaksanakan Secara Langsung Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, dalam jurnal Collegium Studiosum Journal, Vol. 7 No. 2, Desember 2024.
- Hidayat, S (2014). *Pilkada Langsung, Biaya Tinggi, dan Politik Uang*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Hidayat, S., & Haris, S. (2005). *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta : LIPI Press.
- Imawanto Imawanto, Edi Yanto, and Fahrurrozi Fahrurrozi. (2021). "Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia," *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(1).
- Janedjri M. Gaffar. (2012). *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Suharizal, *Pemilihan Kepala Daerah: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Ideal*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Umbu Rauta, *Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.2, Juni 2014, Mahkamah Konstitusi : Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1) jo. Pasal 22E.
- Risalah Rapat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Jakarta, 7–18 Agustus 2000.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terhadap UUD NRI Tahun 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072–073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Asas pemilihan umum “LUBER JURDIL” ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.