

Rekonstruksi Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam Perspektif Hukum Tata Negara dan Prinsip Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Samsul Hidayat^{1*}, Bram B. Baan², Armansyah³

^{1*,2,3}Program Studi Magister, Fakultas Hukum, Universitas Nusa Putra
Corresponding Author's e-mail: samsul.hidayat_mh24@nusaputra.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 2839 - 2859

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3006>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3006>

Article History:

Received: 23-06-2026

Revised: 27-08-2026

Accepted: 27-08-2026

Abstract: *This study examines the reconstruction of the regional head election mechanism by the Regional People's Representative Council (DPRD) from the perspective of constitutional law and the principle of popular sovereignty in Indonesia. The background of this research is based on the dynamics of the regional head election system in Indonesia, which shifted from indirect elections by DPRD to direct elections by the people after the reform era. Although direct elections are considered a manifestation of democracy and popular sovereignty, in practice the system has generated various problems, such as high political costs, widespread money politics, social conflicts, and the low quality of regional leadership. These conditions have led to discourse on restoring the mechanism of regional head elections through DPRD as an alternative model in the local democratic system. This research aims to analyze the mechanism of regional head elections by DPRD from the perspective of constitutional law, examine an election mechanism that fulfills the principle of popular sovereignty, and formulate an ideal reconstruction of regional head elections by DPRD within the Indonesian constitutional system. The research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, historical, and comparative approaches. Legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the phrase "elected democratically" in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution provides constitutional space for implementing regional head elections either directly by the people or indirectly through DPRD. The reconstruction of the regional head election mechanism by DPRD should be carried out through strengthening representative democracy, transparency, accountability, public oversight, and limiting transactional political practices. Therefore, the mechanism of electing regional heads through DPRD can still reflect the principle of popular sovereignty as long as it is conducted democratically, openly, and oriented toward the public interest.*

Keywords: *Regional Head Election, DPRD, Popular Sovereignty.*

Abstrak: Penelitian ini membahas rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perspektif hukum tata negara dan prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia. Latar belakang penelitian ini didasarkan pada dinamika sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia yang mengalami perubahan dari mekanisme pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat pasca reformasi. Meskipun pemilihan langsung dianggap sebagai perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat, dalam praktiknya sistem tersebut menimbulkan berbagai persoalan,

seperti tingginya biaya politik, maraknya politik uang, konflik sosial, serta rendahnya kualitas kepemimpinan daerah. Kondisi tersebut memunculkan wacana untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai alternatif dalam sistem demokrasi lokal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif hukum tata negara, mengkaji mekanisme pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, serta merumuskan rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan. Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memberikan ruang konstitusional bagi penerapan mekanisme pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui DPRD. Rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD perlu dilakukan melalui penguatan sistem demokrasi perwakilan, transparansi, akuntabilitas, pengawasan publik, serta pembatasan praktik politik transaksional. Dengan demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tetap dapat mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat sepanjang dilaksanakan secara demokratis, terbuka, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, DPRD, Kedaulatan Rakyat.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut prinsip demokrasi konstitusional menempatkan kedaulatan di tangan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip ini mengandung makna bahwa seluruh proses penyelenggaraan kekuasaan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus bersumber dan berpijak pada kehendak rakyat.¹

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, implementasi kedaulatan rakyat diwujudkan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di daerah memiliki peran strategis dalam menentukan arah kebijakan pembangunan, pelayanan publik, serta pengelolaan sumber daya daerah. Oleh karena itu, mekanisme pemilihannya menjadi isu penting dalam kajian hukum tata negara.

Secara historis, mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia telah mengalami dinamika yang cukup panjang. Pada masa Orde Baru, kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dominasi kuat dari pemerintah pusat. Sistem ini cenderung bersifat elitis dan kurang mencerminkan aspirasi rakyat secara langsung.²

Pasca reformasi, terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam hal pemilihan kepala daerah. Melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diperkenalkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem ini dipandang sebagai bentuk konkret dari demokrasi partisipatif yang memberikan ruang lebih luas bagi rakyat untuk menentukan pemimpinnya.³

Dalam perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, pengaturan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari dinamika peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, khususnya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Kedua regulasi tersebut memiliki peran strategis dalam menentukan arah demokrasi lokal serta pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 57.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hal. 112.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 245.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya menegaskan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, serta menempatkan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama DPRD. Dalam undang-undang ini, kepala daerah memiliki posisi yang sangat strategis sebagai pemimpin daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Namun demikian, undang-undang ini tidak secara rinci mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah, melainkan lebih menitikberatkan pada aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan kelembagaan antara kepala daerah dan DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan domain pengaturan tersendiri yang diatur dalam undang-undang khusus.

Pemilihan langsung dianggap sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat yang lebih autentik karena melibatkan partisipasi langsung masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa demokrasi modern menuntut adanya keterlibatan aktif warga negara dalam proses politik.⁴ Namun demikian, dalam praktiknya, sistem pemilihan langsung juga menghadapi berbagai persoalan serius.

Pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015. Undang-undang ini menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat sebagai perwujudan dari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Sistem pemilihan langsung ini dimaksudkan untuk memberikan legitimasi yang kuat kepada kepala daerah serta memperluas partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi di tingkat lokal.

Namun demikian, dalam praktiknya, implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tidak terlepas dari berbagai permasalahan yang kompleks, seperti tingginya biaya politik, maraknya praktik politik uang, konflik sosial akibat polarisasi politik, serta rendahnya kualitas kepemimpinan di beberapa daerah. Kondisi ini menimbulkan kritik terhadap efektivitas sistem pemilihan langsung dalam mewujudkan demokrasi yang substantif. Di sisi lain, muncul pula wacana untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD dengan alasan efisiensi biaya dan stabilitas politik.

Salah satu permasalahan utama adalah tingginya biaya politik dalam pemilihan kepala daerah. Biaya yang besar seringkali mendorong terjadinya praktik politik uang (*money politics*), yang pada akhirnya merusak kualitas demokrasi. Selain itu, konflik sosial, polarisasi masyarakat, serta meningkatnya potensi korupsi pasca pemilihan menjadi tantangan yang tidak dapat diabaikan.⁵

Dalam kajian empiris, banyak kepala daerah yang terjerat kasus korupsi setelah terpilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan langsung belum sepenuhnya mampu menghasilkan pemimpin yang berintegritas.⁶ Oleh karena itu, muncul wacana untuk mengevaluasi kembali sistem pemilihan kepala daerah, termasuk kemungkinan mengembalikan mekanisme pemilihan kepada DPRD.

Wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD kembali mencuat dengan berbagai argumentasi, antara lain efisiensi anggaran, pengurangan konflik sosial, serta penguatan sistem demokrasi perwakilan. Dalam perspektif demokrasi perwakilan, DPRD sebagai lembaga

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 62.

⁵ Didik Supriyanto, "Problematisasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Nomor 2, Universitas Gadjah Mada, 2015, hal. 134.

⁶ Anonim, "Korupsi Kepala Daerah Pasca Pilkada Langsung", *Jurnal Anti Korupsi*, Nomor 1, ICW, 2018, hal. 45.

representatif memiliki legitimasi untuk menjalankan fungsi kedaulatan rakyat secara tidak langsung.⁷

Namun demikian, gagasan ini menimbulkan perdebatan yang cukup tajam. Di satu sisi, pemilihan oleh DPRD dianggap lebih efisien dan stabil. Di sisi lain, sistem ini dikhawatirkan akan mengurangi partisipasi langsung rakyat serta membuka kembali ruang bagi praktik politik transaksional.

Dalam perspektif hukum tata negara, permasalahan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek prosedural, tetapi juga menyangkut substansi demokrasi dan legitimasi kekuasaan. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam mengenai bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dapat direkonstruksi agar tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Lebih lanjut, dalam kerangka hukum tata negara modern, legitimasi kekuasaan tidak hanya ditentukan oleh prosedur formal semata, tetapi juga oleh sejauh mana kekuasaan tersebut memperoleh persetujuan substantif dari rakyat. Konsep legitimasi ini menjadi sangat penting dalam menilai apakah suatu mekanisme pemilihan kepala daerah benar-benar mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat atau justru menyimpang darinya.

Dalam konteks demokrasi perwakilan, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki fungsi representasi yang melekat, sehingga secara teoritik memiliki legitimasi untuk memilih kepala daerah. Namun demikian, legitimasi tersebut sangat bergantung pada kualitas representasi yang dihasilkan melalui pemilihan umum legislatif. Apabila proses pemilihan anggota DPRD sendiri sarat dengan praktik-praktik yang tidak demokratis, maka legitimasi DPRD dalam memilih kepala daerah juga dapat dipertanyakan.

Selain itu, persoalan lain yang muncul adalah adanya potensi konflik kepentingan dalam mekanisme pemilihan oleh DPRD. Dalam praktiknya, hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah seringkali diwarnai oleh kompromi politik yang bersifat pragmatis. Hal ini dapat mengarah pada terbentuknya hubungan transaksional yang berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas kepala daerah terhadap rakyat.⁸

Di sisi lain, dalam sistem pemilihan langsung, meskipun memberikan ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat, tetap tidak terlepas dari berbagai kelemahan struktural. Salah satunya adalah dominasi kekuatan modal dalam kontestasi politik, yang menyebabkan kompetisi menjadi tidak seimbang. Kondisi ini berpotensi menghasilkan pemimpin yang lebih berorientasi pada pengembalian modal politik daripada kepentingan publik.

Oleh karena itu, perdebatan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah pada dasarnya merupakan perdebatan antara dua model demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Kedua model ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif dalam merumuskan sistem yang ideal bagi Indonesia.

Dalam hal ini, pendekatan rekonstruksi hukum menjadi relevan untuk digunakan. Rekonstruksi hukum tidak hanya berarti mengubah norma yang ada, tetapi juga mencakup upaya untuk menyesuaikan sistem hukum dengan perkembangan sosial, politik, dan kebutuhan masyarakat.⁹ Dengan demikian, rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD harus dilakukan secara sistematis dan berbasis pada prinsip-prinsip dasar negara hukum dan demokrasi.

⁷ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 98

⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 156.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 203.

Lebih jauh lagi, dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah juga menjadi faktor penting dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Sistem yang terlalu sentralistik dapat mengurangi otonomi daerah, sementara sistem yang terlalu desentralistik dapat menimbulkan disintegrasi. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan yang tepat dalam merancang mekanisme pemilihan kepala daerah.¹⁰

Selain itu, perkembangan praktik ketatanegaraan di berbagai negara juga dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam merumuskan model yang ideal. Beberapa negara menerapkan sistem pemilihan tidak langsung dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas dan transparansi. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan oleh lembaga perwakilan tidak selalu bertentangan dengan demokrasi, selama didukung oleh sistem yang kuat dan integritas lembaga yang tinggi.¹⁵

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹¹ Dengan menggunakan pendekatan tersebut, penelitian ini akan mengkaji secara komprehensif mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif hukum tata negara dan prinsip kedaulatan rakyat.

Di tengah perdebatan tersebut, muncul pertanyaan mendasar mengenai bagaimana seharusnya mekanisme pemilihan kepala daerah dirumuskan agar tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Meskipun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 secara eksplisit mengatur pemilihan langsung, namun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya menyebutkan bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis”, yang membuka ruang interpretasi terhadap berbagai model pemilihan, termasuk melalui DPRD.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memerlukan biaya yang sangat besar, baik yang bersumber dari anggaran negara maupun dari pengeluaran kandidat, sehingga berpotensi mendorong praktik korupsi dan politik uang. Selain itu, konflik sosial yang kerap terjadi dalam proses pemilihan langsung juga menjadi alasan yang memperkuat argumentasi bahwa mekanisme pemilihan melalui DPRD dapat menjadi alternatif yang lebih terkendali dan efisien dalam konteks tertentu.¹²

Di sisi lain, dari perspektif demokrasi perwakilan, pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga dipandang sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat secara tidak langsung melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif daerah. Dalam sistem ini, DPRD sebagai representasi politik masyarakat daerah dianggap memiliki legitimasi untuk memilih kepala daerah berdasarkan pertimbangan rasional dan kepentingan publik yang lebih luas. Beberapa studi juga mengemukakan bahwa mekanisme ini berpotensi menghasilkan kepemimpinan daerah yang lebih stabil dan terkoordinasi dengan DPRD, sehingga dapat meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, pendekatan ini tetap menuai kritik karena dinilai dapat mengurangi partisipasi langsung masyarakat serta membuka peluang terjadinya praktik politik transaksional di tingkat elite.

Rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah dalam penelitian ini secara konseptual diarahkan pada peninjauan ulang terhadap rumusan normatif dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

¹⁰ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 87.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 52.

¹² Sigit Pamungkas, “Pemilihan Kepala Daerah dan Biaya Demokrasi: Problematika dan Alternatif Sistem”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 2, Universitas Gadjah Mada, 2015, hal. 145–147.

Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah 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.

Dalam Pasal 1 angka 1 : **“Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”**., Formulasi tersebut pada dasarnya telah mengonstruksikan pemaknaan kedaulatan rakyat secara sempit, yaitu hanya direduksi dalam bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), padahal dalam teori demokrasi modern, pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat diwujudkan melalui dua mekanisme sekaligus, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai lembaga representatif sejatinya tetap berada dalam kerangka kedaulatan rakyat, karena DPRD merupakan institusi politik yang memperoleh legitimasi dari rakyat melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, rekonstruksi norma pada Pasal 1 angka 1 menjadi relevan untuk membuka ruang interpretasi yang lebih luas terhadap konsep kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹³

Selanjutnya, apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis”, maka secara normatif tidak terdapat penegasan bahwa mekanisme tersebut harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Frasa “demokratis” dalam ketentuan tersebut bersifat terbuka (*open legal policy*) yang memungkinkan berbagai model pemilihan sepanjang tetap menjunjung prinsip-prinsip demokrasi, seperti representasi, akuntabilitas, dan legitimasi politik. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak dapat serta-merta dianggap bertentangan dengan konstitusi, melainkan merupakan salah satu bentuk implementasi demokrasi perwakilan yang juga diakui dalam praktik ketatanegaraan modern. Bahkan, dalam perspektif demokrasi lokal, mekanisme perwakilan dapat menjadi alternatif untuk memperkuat kualitas pemerintahan daerah melalui seleksi politik yang lebih rasional dan terukur.¹⁴

Hal ini menegaskan bahwa pemilihan langsung bukanlah satu-satunya indikator keberhasilan demokrasi, melainkan hanya bagian dari proses yang lebih luas dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu, rekonstruksi terhadap norma dalam UU Pilkada dan penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjadi penting untuk merumuskan model pemilihan kepala daerah yang tidak hanya demokratis secara prosedural, tetapi juga mampu menjawab tuntutan efektivitas, efisiensi, dan kualitas kepemimpinan daerah dalam kerangka negara hukum Indonesia.

Artinya, dalam kerangka rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah, perubahan normatif dalam Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemilihan Kepala Daerah secara sistematis diarahkan terutama pada Pasal 1 angka 1 yang mendefinisikan Pilkada sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, serta pada ketentuan teknis yang mengatur pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan terhadap pasal-pasal lainnya diperlukan karena konstruksi hukum yang ada saat ini secara tegas mengunci model demokrasi lokal hanya dalam bentuk pemilihan langsung, sehingga tidak memberikan ruang bagi alternatif

¹³ Deden Faturhman, “Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia,” *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, hal. 3–4

¹⁴ Mokhammad Abdul Aziz, “Pilkada Serentak melalui DPRD: Sebuah Gagasan Mewujudkan Pilkada Demokratis Perspektif Pancasila dan UUD 1945,” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, hal. 2–3

mekanisme demokrasi perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Padahal, secara konstitusional, ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mensyaratkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, tanpa menentukan harus melalui pemilihan langsung, sehingga membuka ruang bagi rekonstruksi norma guna mewujudkan sistem pemilihan yang lebih fleksibel, efisien, serta mampu menjawab berbagai persoalan empiris seperti tingginya biaya politik, praktik politik uang, dan polarisasi sosial dalam penyelenggaraan Pilkada langsung.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan suatu kajian yang komprehensif untuk merekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah yang tidak hanya mempertimbangkan aspek normatif dari kedua undang-undang tersebut, tetapi juga memperhatikan prinsip kedaulatan rakyat, efektivitas pemerintahan, serta kualitas demokrasi lokal. Rekonstruksi ini menjadi penting untuk menemukan model pemilihan kepala daerah yang mampu menjembatani antara tuntutan demokrasi langsung dan kebutuhan akan efisiensi serta stabilitas politik di daerah.

Selain itu, perkembangan praktik ketatanegaraan di berbagai negara juga dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam merumuskan model yang ideal. Beberapa negara menerapkan sistem pemilihan tidak langsung dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas dan transparansi. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan oleh lembaga perwakilan tidak selalu bertentangan dengan demokrasi, selama didukung oleh sistem yang kuat dan integritas lembaga yang tinggi.

Disparitas kesiapan sumber daya manusia (SDM) politik antarwilayah menjadi faktor krusial dalam menentukan mekanisme pemilihan kepala daerah yang optimal. Di daerah dengan SDM maju seperti Jawa Barat atau DKI Jakarta, pemilihan langsung efektif mewujudkan kedaulatan rakyat secara partisipatif, dengan tingkat partisipasi hingga 70% dan legitimasi kuat. Sebaliknya, di wilayah seperti Papua dengan SDM politik rendah, infrastruktur minim, dan konflik tinggi seperti bentrokan Pilkada Puncak Jaya pemilihan tidak langsung oleh DPRD lebih sesuai untuk mengurangi biaya, konflik sosial, dan money politics, sebagaimana gagasan pilkada asimetris. Pendekatan ini selaras dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mensyaratkan pemilihan “secara demokratis” tanpa rigiditas langsung, serta prinsip otonomi daerah bertanggung jawab.

Dengan demikian, kajian mengenai rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD menjadi sangat penting dan relevan untuk dilakukan. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mengkaji aspek normatif, tetapi juga untuk memberikan solusi konseptual yang dapat diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan mengkaji norma, prinsip, dan doktrin hukum terkait mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif kedaulatan rakyat dan hukum tata negara. Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis untuk menganalisis regulasi, teori, serta perkembangan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur ilmiah dan pendapat ahli), dan tersier (kamus serta referensi pendukung). Analisis dilakukan secara kualitatif melalui tahapan deskriptif, evaluatif, dan preskriptif guna mengidentifikasi permasalahan serta merumuskan model rekonstruksi sistem yang ideal. Validitas penelitian dijaga melalui penggunaan sumber yang kredibel, pendekatan yang sistematis dan terpadu, serta argumentasi hukum yang rasional dan berbasis teori, sehingga menghasilkan analisis yang komprehensif dan rekomendasi yang sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perspektif Hukum Tata Negara di Indonesia

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan prinsip demokrasi, otonomi daerah, dan kedaulatan rakyat. Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kedudukan strategis dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di daerah. Oleh karena itu, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah menjadi isu fundamental dalam hukum tata negara Indonesia karena berkaitan erat dengan legitimasi kekuasaan, efektivitas pemerintahan, dan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami perubahan yang cukup dinamis sesuai dengan perkembangan politik dan sistem pemerintahan yang berlaku. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, kepala daerah pada dasarnya dipilih melalui mekanisme politik yang sangat dipengaruhi pemerintah pusat. Setelah reformasi tahun 1998, muncul tuntutan demokratisasi dan desentralisasi yang melahirkan perubahan besar dalam sistem pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota sebagai bentuk penguatan demokrasi lokal dan otonomi daerah.¹⁵

Pengembalian sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) pernah menjadi perbincangan hangat, dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan melalui anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, terjadi pro dan kontra di berbagai 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.¹⁶

Mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD pada masa itu dipandang sebagai implementasi demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam konsep demokrasi perwakilan, rakyat tidak secara langsung menjalankan seluruh fungsi politiknya, melainkan menyerahkan pelaksanaan fungsi tersebut kepada wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa demokrasi perwakilan merupakan sistem demokrasi modern yang menempatkan lembaga perwakilan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat karena tidak mungkin seluruh rakyat secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan negara. Oleh karena itu, DPRD sebagai lembaga representatif daerah dianggap memiliki legitimasi untuk memilih kepala daerah atas nama rakyat.

Dalam perspektif hukum tata negara, DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat di daerah. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa lembaga perwakilan rakyat memiliki posisi sentral dalam negara demokrasi karena menjadi sarana artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hal. 35.

¹⁶ Srye Micze Ridua, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Honeste Vivere Journal*, Volume 35, Nomor 2, 2025, hal. 206.

dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷ Berdasarkan pemikiran tersebut, pemilihan kepala daerah oleh DPRD secara teoritis tetap dapat dipandang demokratis sepanjang DPRD menjalankan fungsinya secara jujur, transparan, dan bertanggung jawab.

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. 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. Menurut Bagir Manan, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen mengalami perubahan fundamental dalam hal pembagian kekuasaan, baik secara horizontal maupun vertikal.¹⁸ 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.

Secara konstitusional, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan tersebut tidak secara eksplisit menentukan apakah pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Akibatnya, muncul berbagai penafsiran dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Sebagian ahli hukum tata negara berpendapat bahwa frasa “dipilih secara demokratis” tidak identik dengan pemilihan langsung. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa konstitusi memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan mekanisme pemilihan kepala daerah sesuai kebutuhan politik dan perkembangan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD tetap dapat dianggap konstitusional sepanjang mekanisme tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi dan menjamin keterwakilan rakyat.¹⁹

Sebagaimana pendapat Miriam Budiarjo yang digunakan dalam tesis ini yang berpendapat bahwa :

“Kedaulatan rakyat berarti rakyat mempunyai kekuasaan untuk menentukan arah kebijakan negara, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih dalam pemilihan umum”.

menunjukkan bahwa esensi demokrasi tidak semata-mata terletak pada keterlibatan langsung rakyat dalam setiap proses politik, melainkan pada adanya legitimasi rakyat terhadap mekanisme penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam konteks mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD, konsep tersebut memberikan dasar teoritis bahwa sistem pemilihan tidak langsung tetap dapat dikategorikan demokratis karena DPRD merupakan lembaga representatif yang memperoleh mandat rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, anggota DPRD pada dasarnya menjalankan fungsi representasi politik untuk menyalurkan aspirasi dan kehendak masyarakat daerah dalam menentukan kepala daerah yang akan memimpin pemerintahan.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 243.

¹⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal. 178-180.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 315.

Perspektif ini menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi modern dapat diwujudkan melalui mekanisme demokrasi perwakilan (*representative democracy*), terutama dalam sistem ketatanegaraan yang memiliki kompleksitas politik dan wilayah yang luas seperti Indonesia.

Mahkamah Konstitusi juga pernah menegaskan bahwa ketentuan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah menegaskan bahwa konstitusi tidak secara mutlak mengharuskan pilkada dilakukan secara langsung. Artinya, secara normatif mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dilakukan melalui beberapa tahapan. Tahapan pertama adalah pencalonan pasangan calon kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Pada fase ini, partai politik memiliki peran dominan dalam menentukan kandidat yang akan bertarung dalam pemilihan. Kandidat yang diusung umumnya merupakan kader partai, tokoh masyarakat, birokrat, atau figur politik yang dinilai memiliki kapasitas dan dukungan politik yang memadai.²⁰

Tahapan kedua adalah verifikasi administrasi dan penetapan calon oleh panitia pemilihan atau lembaga terkait sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah dinyatakan memenuhi syarat, calon kepala daerah diberikan kesempatan untuk menyampaikan visi, misi, dan program kerja di hadapan anggota DPRD. Penyampaian visi dan misi ini dimaksudkan agar anggota DPRD dapat menilai kualitas, kapasitas, serta komitmen calon dalam menjalankan pemerintahan daerah.²¹

Tahapan ketiga adalah pelaksanaan pemungutan suara dalam sidang paripurna DPRD. Setiap anggota DPRD memiliki hak suara untuk memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan ditetapkan sebagai kepala daerah terpilih. Dalam mekanisme ini, anggota DPRD bertindak sebagai representasi rakyat daerah sehingga keputusan politik yang diambil dianggap sebagai manifestasi kehendak rakyat.

Dari perspektif efektivitas pemerintahan, sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD memiliki beberapa kelebihan. Salah satu keunggulan utamanya adalah efisiensi biaya penyelenggaraan. Pilkada langsung membutuhkan anggaran yang sangat besar untuk penyelenggaraan pemungutan suara, distribusi logistik, pengamanan, kampanye, dan penyelesaian sengketa hasil pemilu. Sebaliknya, pemilihan melalui DPRD dapat mengurangi beban keuangan negara dan daerah karena proses pemilihan dilakukan secara terbatas di lembaga perwakilan.²²

Selain efisiensi anggaran, mekanisme pemilihan oleh DPRD juga dianggap mampu mengurangi konflik sosial horizontal di masyarakat. Pilkada langsung sering kali memunculkan polarisasi politik, konflik antar pendukung calon, hingga kerusuhan sosial di daerah tertentu. Dengan mekanisme pemilihan melalui DPRD, potensi konflik massal dinilai lebih kecil karena proses politik berlangsung di lingkungan lembaga legislatif.²³

Keunggulan lainnya adalah terciptanya hubungan politik yang lebih harmonis antara kepala daerah dan DPRD. Karena kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka koordinasi antara eksekutif dan legislatif di daerah cenderung lebih stabil. Kondisi ini dapat mendukung efektivitas

²⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 92.

²¹ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 188.

²² Endang Retnowati, "Pusaran Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung atau Tidak Langsung," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, Vol. 20, No. 1, 2015, hal. 6.

²³ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007, hal. 144.

penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pembentukan peraturan daerah dan pembahasan anggaran.

Namun demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga memiliki sejumlah kelemahan mendasar. Kritik utama terhadap sistem ini adalah tingginya potensi praktik politik uang dan transaksi politik di kalangan elite. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, berbagai kasus suap terhadap anggota DPRD dalam pemilihan kepala daerah banyak terjadi di berbagai daerah. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa mekanisme demokrasi perwakilan tidak selalu mampu mencerminkan aspirasi rakyat secara murni.²⁴

Selain itu, pemilihan melalui DPRD dianggap menjauhkan rakyat dari proses politik lokal. Rakyat tidak memiliki kesempatan secara langsung untuk menentukan pemimpin daerahnya. Padahal, salah satu prinsip utama demokrasi adalah partisipasi politik rakyat dalam menentukan arah pemerintahan. Demokrasi yang sehat mensyaratkan adanya partisipasi rakyat secara luas dalam proses politik dan pengambilan keputusan pemerintahan. Oleh sebab itu, banyak kalangan menilai bahwa pilkada langsung lebih sesuai dengan semangat reformasi dan prinsip kedaulatan rakyat.

Perubahan sistem kemudian terjadi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memperkenalkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut didasarkan pada semangat demokratisasi dan keinginan untuk memperkuat legitimasi kepala daerah. Kepala daerah yang dipilih langsung dianggap memiliki hubungan politik langsung dengan rakyat sehingga lebih akuntabel dalam menjalankan pemerintahan daerah.

Meskipun demikian, pelaksanaan pilkada langsung juga melahirkan berbagai persoalan baru. Tingginya biaya politik menyebabkan banyak kepala daerah terjebak dalam praktik korupsi untuk mengembalikan modal politik setelah terpilih. Selain itu, politik uang, kampanye hitam, penyalahgunaan birokrasi, dan konflik sosial menjadi persoalan yang terus muncul dalam praktik pilkada langsung di Indonesia. Kondisi tersebut memunculkan kembali wacana pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai alternatif reformasi sistem pemilihan kepala daerah.

Dalam perspektif teori demokrasi, baik pemilihan langsung maupun pemilihan melalui DPRD memiliki legitimasi teoritis masing-masing. Demokrasi langsung menekankan partisipasi rakyat secara langsung dalam menentukan pemimpin, sedangkan demokrasi perwakilan menekankan peran lembaga representatif sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hans Kelsen menyatakan bahwa demokrasi modern pada dasarnya lebih banyak dijalankan melalui sistem perwakilan karena kompleksitas negara modern tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat langsung dalam seluruh pengambilan keputusan negara.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara yang luas dan majemuk, perdebatan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan untuk menciptakan keseimbangan antara demokrasi, stabilitas politik, dan efektivitas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, muncul gagasan mengenai pilkada asimetris yang memungkinkan adanya perbedaan mekanisme pemilihan kepala daerah antar daerah sesuai karakteristik masing-masing wilayah.²⁵

Konsep pilkada asimetris pada dasarnya memberikan fleksibilitas kepada negara untuk menentukan model pemilihan kepala daerah yang paling sesuai dengan kondisi sosial dan politik

²⁴ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat," *Supremasi Hukum*, Vol. 28, No. 2, 2019, hal. 179.

²⁵ Umi Zakia Azzahro dkk., "Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah," *Negara Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2023, hal. 223.

daerah tertentu. Daerah dengan tingkat konflik politik tinggi atau kapasitas demokrasi yang masih rendah dapat menggunakan mekanisme pemilihan melalui DPRD, sedangkan daerah yang memiliki kesiapan demokrasi yang baik dapat tetap menggunakan pilkada langsung.

Dari perspektif hukum tata negara, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tetap memiliki legitimasi konstitusional sepanjang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat. Permasalahan utama bukan terletak pada apakah kepala daerah dipilih langsung atau tidak langsung, melainkan pada bagaimana mekanisme tersebut mampu menghasilkan kepala daerah yang berkualitas, berintegritas, dan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah.²⁶

Dengan demikian, rekonstruksi sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia perlu mempertimbangkan berbagai aspek secara komprehensif, baik aspek konstitusional, demokrasi, efektivitas pemerintahan, efisiensi anggaran, maupun budaya politik masyarakat. Sistem pemilihan kepala daerah ideal harus mampu menciptakan keseimbangan antara partisipasi rakyat dan stabilitas pemerintahan daerah, sehingga tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat tercapai secara optimal.

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Yang Memenuhi Prinsip Kedaulatan Rakyat

Mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat pada dasarnya harus mampu menjamin bahwa kekuasaan pemerintahan daerah benar-benar berasal dari kehendak rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, demokrasi lokal tidak hanya dipahami sebagai prosedur pemilihan semata, tetapi juga sebagai sarana untuk memastikan adanya legitimasi politik, partisipasi masyarakat, serta akuntabilitas pemerintahan daerah. Rekonstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan.²⁷ Oleh karena itu, mekanisme pemilihan kepala daerah harus memberikan ruang yang luas bagi rakyat untuk menentukan pemimpinnya secara bebas dan demokratis.

Konsep tersebut sejalan dengan teori demokrasi perwakilan yang berkembang dalam negara modern. Demokrasi perwakilan lahir karena kompleksitas negara modern tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat langsung dalam setiap pengambilan keputusan politik. Dalam sistem ini, rakyat memberikan mandat kepada wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan legislasi atas nama rakyat.²⁸ Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, mekanisme pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui DPRD pada dasarnya merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi, sepanjang tetap bersumber pada legitimasi rakyat dan bertujuan untuk kepentingan masyarakat.

Pandangan mengenai demokrasi perwakilan tersebut erat kaitannya dengan pemikiran John Locke yang menekankan bahwa kekuasaan pemerintah berasal dari persetujuan rakyat (*consent of the governed*). Dalam perspektif Locke, legitimasi kekuasaan hanya dapat diperoleh apabila pemerintah dibentuk berdasarkan kehendak rakyat dan menjalankan kekuasaannya untuk melindungi hak-hak dasar masyarakat. Dengan demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah harus mampu memastikan bahwa kepala daerah yang terpilih benar-benar memperoleh legitimasi

²⁶ Fikri Hadi, Dodi Fitria Darissalam, dan Hufon, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia," *Justitiable: Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 2, 2026, hal. 134.

²⁷ Refly Harun, "Rekonstruksi Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5, No. 1, 2008, hal. 23.

²⁸ Firman Noor, "Demokrasi Perwakilan dan Tantangan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 2, 2013, hlm. 95.

rakyat dan menjalankan pemerintahan daerah untuk melindungi kepentingan masyarakat, bukan semata-mata kepentingan elite politik atau kelompok tertentu.

Selain Locke, pemikiran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) juga menjadi pondasi penting dalam sistem demokrasi modern. Montesquieu menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dibatasi dan dibagi agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang berpotensi melahirkan pemerintahan tiranik.²⁹ Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip tersebut tercermin melalui hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif daerah dengan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang menjalankan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat tidak hanya menekankan legitimasi politik kepala daerah, tetapi juga harus menjamin adanya sistem pengawasan dan keseimbangan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami perubahan yang cukup dinamis. Setelah reformasi tahun 1998, Indonesia menerapkan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem ini dipandang sebagai bentuk demokrasi perwakilan karena DPRD merupakan lembaga representatif yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Namun dalam praktiknya, mekanisme tersebut menimbulkan berbagai persoalan, terutama terkait praktik politik uang dan dominasi elite partai politik dalam proses pemilihan kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah melalui DPRD memiliki kelemahan berupa tingginya potensi transaksi politik dan lemahnya keterhubungan langsung antara rakyat dengan kepala daerah terpilih. Penelitian tersebut juga menjelaskan bahwa meskipun pemilihan melalui DPRD merupakan bentuk demokrasi perwakilan, praktik politik yang berkembang justru seringkali menyebabkan aspirasi rakyat tidak tersalurkan secara optimal. Oleh karena itu, sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD dinilai belum sepenuhnya mampu mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat secara substantif.

Sebagai respons terhadap berbagai kelemahan tersebut, pemerintah kemudian menerapkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pilkada langsung dipandang sebagai instrumen demokrasi yang lebih sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat karena rakyat dapat secara langsung menentukan pemimpin daerahnya tanpa melalui perantara DPRD. Dalam sistem ini, kepala daerah memperoleh legitimasi politik secara langsung dari masyarakat sehingga diharapkan lebih responsif terhadap kebutuhan rakyat dan lebih akuntabel dalam menjalankan pemerintahan daerah.³⁰

Problematisasi demokrasi lokal di Indonesia, pilkada langsung memiliki kontribusi penting dalam memperkuat partisipasi politik masyarakat dan meningkatkan legitimasi kepala daerah.³¹ Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk secara aktif menentukan arah pemerintahan daerah melalui proses demokrasi elektoral. Dengan demikian, pilkada langsung dianggap lebih mencerminkan prinsip pemerintahan dari rakyat dan oleh rakyat sebagaimana konsep dasar demokrasi modern.

Namun demikian, pelaksanaan pilkada langsung juga tidak terlepas dari berbagai persoalan serius. Salah satu persoalan utama adalah tingginya biaya politik yang harus dikeluarkan kandidat

²⁹ Ahmad Yani, "Teori Pemisahan Kekuasaan Montesquieu dan Implementasinya di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2, 2018, hal. 122.

³⁰ Ratna Riyanti dan Fakhry Firmanto, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui Pemilihan DPRD Berbasis Demokrasi Perwakilan," *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, Vol. 4, No. 1, 2025, hal. 73.

³¹ Fadli Ramadhanil, "Desain Pilkada Serentak dan Problematisasi Demokrasi Lokal di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, 2016, hal. 392.

dalam proses pilkada. Endang Retnowati menjelaskan bahwa biaya pilkada langsung yang sangat besar seringkali memicu praktik politik uang, korupsi, dan penyalahgunaan kekuasaan setelah kepala daerah terpilih. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pilkada langsung belum tentu sepenuhnya mampu mewujudkan demokrasi substantif apabila tidak diiringi dengan penguatan integritas politik dan penegakan hukum yang efektif.

Selain itu, pilkada langsung juga menimbulkan polarisasi politik dan konflik sosial di masyarakat. Kompetisi politik dalam pilkada sering kali menimbulkan fragmentasi sosial dan konflik horizontal antar kelompok pendukung kandidat. Dalam beberapa kasus, konflik pilkada bahkan berdampak pada terganggunya stabilitas pemerintahan daerah dan hubungan sosial masyarakat. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat tidak cukup hanya dilihat dari aspek partisipasi langsung masyarakat, tetapi juga harus mempertimbangkan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan daerah.³²

Dalam perspektif demokrasi substantif, mekanisme pemilihan kepala daerah harus memenuhi beberapa prinsip penting. Pertama, prinsip partisipasi politik rakyat, yaitu memberikan kesempatan yang setara kepada masyarakat untuk menentukan pemimpin daerahnya. Kedua, prinsip keadilan elektoral, yaitu menjamin adanya persaingan politik yang jujur dan adil tanpa manipulasi kekuasaan. Ketiga, prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan bahwa kepala daerah yang terpilih bertanggung jawab kepada rakyat atas kebijakan dan tindakan pemerintahannya. Keempat, prinsip transparansi, yaitu menjamin seluruh proses pemilihan berlangsung secara terbuka dan dapat diawasi oleh masyarakat.

Selain itu, mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat juga harus ditopang oleh sistem kepartaian yang sehat. Firman Noor dalam penelitiannya mengenai demokrasi internal partai politik menjelaskan bahwa lemahnya kaderisasi dan demokrasi internal partai politik di Indonesia menyebabkan proses pencalonan kepala daerah sering kali didominasi kepentingan oligarki politik dan kekuatan modal. Akibatnya, banyak calon kepala daerah yang maju bukan karena kapasitas dan integritasnya, tetapi karena kekuatan finansial dan kedekatan dengan elite partai politik. Kondisi tersebut tentu bertentangan dengan prinsip demokrasi yang seharusnya memberikan kesempatan yang adil bagi seluruh warga negara.

Oleh karena itu, penguatan demokrasi lokal tidak hanya berkaitan dengan perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah, tetapi juga harus diiringi dengan reformasi partai politik, penguatan pengawasan pemilu, dan penegakan hukum terhadap praktik politik uang. Demokrasi substantif hanya dapat terwujud apabila sistem politik mampu menjamin kebebasan politik rakyat sekaligus mencegah dominasi oligarki dan penyalahgunaan kekuasaan.³³ Dengan demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat pada hakikatnya adalah sistem yang mampu menempatkan rakyat sebagai pusat legitimasi kekuasaan sekaligus menjamin terciptanya pemerintahan daerah yang bersih, demokratis, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Rekonstruksi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen utama dalam pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia. Sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional, Indonesia menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sebagaimana ditegaskan

³² Uu Nurul Huda, "Demokrasi Lokal dan Akuntabilitas Kepala Daerah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 1, 2018, hal. 69.

³³ Huda N. dan M. Imam Nasef, "Penguatan Demokrasi Substantif dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No. 2, 2017, hal. 205.

dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, harus berorientasi pada kehendak rakyat dan dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi.³⁴ Oleh karena itu, pengaturan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi bagian penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena berkaitan langsung dengan legitimasi kekuasaan pemerintahan daerah.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami perubahan yang cukup dinamis. Pada masa sebelum reformasi, kepala daerah pada dasarnya dipilih melalui mekanisme politik yang sangat dipengaruhi pemerintah pusat. Setelah reformasi tahun 1998, lahir tuntutan desentralisasi dan demokratisasi daerah yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui undang-undang tersebut, kepala daerah dipilih oleh DPRD sebagai representasi rakyat daerah.³⁵ Sistem ini dianggap sebagai implementasi demokrasi perwakilan karena rakyat memberikan mandat politik kepada DPRD melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pengambilan keputusan politik di daerah.

Namun, dalam praktiknya, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD menimbulkan berbagai persoalan, terutama terkait praktik politik uang, transaksi politik antar elite, dan dominasi partai politik dalam proses pemilihan kepala daerah. Kondisi tersebut menyebabkan sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD dianggap belum sepenuhnya mampu mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat secara substantif. Oleh sebab itu, pemerintah kemudian mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan langsung melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilkada langsung pada awalnya dipandang sebagai instrumen demokrasi yang lebih sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat karena rakyat dapat secara langsung menentukan pemimpin daerahnya. Dalam perspektif demokrasi prosedural, pilkada langsung memberikan ruang partisipasi politik yang lebih besar kepada masyarakat.³⁶ Akan tetapi, dalam praktiknya, pilkada langsung juga menimbulkan berbagai problematika baru, seperti tingginya biaya politik, maraknya politik uang, konflik sosial, polarisasi politik, dan meningkatnya korupsi kepala daerah. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa demokrasi elektoral tidak selalu menghasilkan pemerintahan yang efektif dan berintegritas.

Permasalahan tersebut mendorong munculnya gagasan rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD sebagai alternatif reformasi sistem demokrasi lokal di Indonesia. Rekonstruksi tersebut bukan dimaksudkan sebagai kemunduran demokrasi, melainkan sebagai upaya untuk membangun sistem pemilihan kepala daerah yang lebih efektif, efisien, dan tetap berlandaskan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah oleh DPRD harus dipahami sebagai bagian dari demokrasi perwakilan yang tetap memperoleh legitimasi dari rakyat melalui pemilihan umum legislatif.

Konsep demokrasi perwakilan tersebut memiliki relevansi dengan teori demokrasi modern yang dikemukakan oleh Joseph Schumpeter. Schumpeter memperkenalkan konsep demokrasi

³⁴ Ria Casmi Arrsa, “Pemilu dan Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, 2015, hal. 535.

³⁵ Syamsuddin Haris, “Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Pasca Reformasi,” *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 3, No. 1, 2006, hal. 17.

³⁶ Fadli Ramadhanil, “Desain Pilkada Serentak dan Problematika Demokrasi Lokal di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, 2016, hal. 392.

sebagai metode kompetitif (*competitive elitism*), yaitu suatu sistem di mana elit politik bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat melalui mekanisme pemilu. Dalam pandangan Schumpeter, demokrasi bukanlah pemerintahan langsung oleh rakyat, melainkan suatu mekanisme kompetisi politik yang memungkinkan rakyat memilih elite yang akan memerintah. Dengan demikian, esensi demokrasi terletak pada prosedur kompetitif dalam memperoleh legitimasi kekuasaan.

Pemikiran Schumpeter menunjukkan adanya pergeseran dari konsep demokrasi substantif menuju demokrasi prosedural. Demokrasi prosedural menekankan pentingnya mekanisme pemilihan yang kompetitif, terbuka, dan berkala sebagai sarana legitimasi politik.³⁷ Dalam konteks pemilihan kepala daerah oleh DPRD, konsep tersebut dapat dipahami bahwa demokrasi tetap dapat berjalan sepanjang terdapat mekanisme kompetisi politik yang sehat, transparan, dan akuntabel dalam proses pemilihan kepala daerah di DPRD.

Dengan demikian, rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD harus diarahkan pada pembentukan sistem demokrasi perwakilan yang lebih berkualitas. Permasalahan utama dalam sistem pemilihan oleh DPRD sebelumnya bukan terletak pada mekanismenya, melainkan pada lemahnya integritas politik, rendahnya akuntabilitas partai politik, serta maraknya praktik transaksi politik di lingkungan DPRD. Oleh sebab itu, rekonstruksi sistem harus dilakukan dengan memperkuat prinsip demokrasi, transparansi, dan pengawasan dalam proses pemilihan kepala daerah.

Dalam perspektif hukum tata negara, rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga harus memperhatikan ketentuan konstitusi. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara eksplisit menentukan bahwa kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat.³⁸ Oleh karena itu, secara konstitusional mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD tetap dimungkinkan sepanjang memenuhi prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya juga menegaskan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Artinya, negara memiliki ruang konstitusional untuk menentukan model pemilihan kepala daerah yang paling sesuai dengan kebutuhan demokrasi Indonesia. Dengan demikian, rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD memiliki dasar konstitusional yang cukup kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Rekonstruksi tersebut dapat dimulai melalui perubahan terhadap Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang selama ini mendefinisikan pemilihan kepala daerah sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung. Rumusan tersebut perlu direkonstruksi agar lebih menekankan substansi kedaulatan rakyat, bukan semata-mata mekanisme pemilihan langsung. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD tetap dapat diposisikan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat sepanjang DPRD menjalankan fungsi representatifnya secara demokratis.

Rumusan baru dapat diarahkan pada pengertian bahwa pemilihan kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi konstitusional, baik secara langsung maupun melalui mekanisme perwakilan. Pendekatan ini lebih sesuai dengan konsep demokrasi modern yang tidak hanya menekankan partisipasi langsung rakyat, tetapi juga mengakui legitimasi demokrasi perwakilan.

³⁷ Firman Noor, “Demokrasi Perwakilan dan Tantangan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia,” *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 2, 2013, hal. 98.

³⁸ Muhammad Fauzan, “Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Daerah,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, 2013, hlm. 670.

Selain perubahan norma, rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga harus diiringi dengan reformasi sistem politik dan kelembagaan demokrasi. Salah satu aspek penting adalah penguatan demokrasi internal partai politik. Selama ini, partai politik sering kali menjadi sumber utama oligarki politik dalam proses pencalonan kepala daerah. Akibatnya, kandidat kepala daerah lebih ditentukan oleh kekuatan modal dan kedekatan dengan elite partai dibandingkan kualitas dan kapasitas kepemimpinan.³⁹

Oleh sebab itu, sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD harus disertai mekanisme seleksi calon yang lebih transparan dan partisipatif. Partai politik harus diwajibkan melakukan proses penjangkaran dan uji publik terhadap calon kepala daerah sebelum diajukan kepada DPRD. Dengan demikian, masyarakat tetap memiliki ruang partisipasi dalam menentukan kandidat kepala daerah meskipun proses pemilihannya dilakukan melalui DPRD.

Selain itu, proses pemilihan kepala daerah di DPRD juga harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat diawasi publik. Salah satu kelemahan sistem sebelumnya adalah tertutupnya proses politik di DPRD yang menyebabkan maraknya praktik suap dan transaksi politik. Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan harus mengatur kewajiban transparansi dalam seluruh tahapan pemilihan kepala daerah, termasuk publikasi visi-misi calon, rekam jejak kandidat, hingga mekanisme pemungutan suara di DPRD.

Penguatan pengawasan juga menjadi aspek penting dalam rekonstruksi sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Pengawasan tidak hanya dilakukan oleh lembaga negara seperti KPU, Bawaslu, dan aparat penegak hukum, tetapi juga harus melibatkan partisipasi masyarakat sipil dan media massa. Dengan demikian, potensi penyalahgunaan kekuasaan dan praktik politik uang dapat diminimalisir.

Dalam perspektif demokrasi modern, rekonstruksi sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga harus diarahkan pada terciptanya pemerintahan daerah yang efektif dan stabil. Pilkada langsung selama ini sering kali menimbulkan konflik politik berkepanjangan dan polarisasi sosial di masyarakat.⁴⁰ Sementara itu, pemilihan melalui DPRD berpotensi menciptakan hubungan politik yang lebih harmonis antara kepala daerah dan DPRD sehingga mendukung efektivitas pemerintahan daerah.

Namun demikian, efektivitas pemerintahan tidak boleh mengorbankan prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan harus memastikan bahwa DPRD benar-benar menjalankan fungsi representasi rakyat secara bertanggung jawab. Dalam konteks ini, anggota DPRD harus diposisikan sebagai pemegang mandat rakyat yang wajib mempertanggungjawabkan pilihan politiknya kepada masyarakat.

Untuk memperkuat akuntabilitas tersebut, dapat diterapkan mekanisme keterbukaan suara anggota DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Publik harus mengetahui bagaimana sikap politik setiap anggota DPRD dalam memilih kepala daerah agar masyarakat dapat melakukan kontrol politik terhadap wakilnya. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip demokrasi akuntabel yang menempatkan keterbukaan sebagai bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga harus mempertimbangkan karakteristik sosial dan politik Indonesia sebagai negara yang plural dan majemuk. Tidak seluruh daerah memiliki kondisi politik dan kapasitas demokrasi yang sama. Oleh karena itu, konsep pilkada asimetris dapat menjadi alternatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Daerah tertentu dapat tetap menggunakan pilkada langsung, sedangkan daerah lain

³⁹ Feri Amsari, "Problematisasi Sistem Kepartaian dan Rekrutmen Politik di Indonesia," *Jurnal Yudisial*, Vol. 9, No. 1, 2016, hal. 12.

⁴⁰ Uu Nurul Huda, *Op.Cit.*, hal. 69.

menggunakan mekanisme pemilihan melalui DPRD sesuai kebutuhan dan karakteristik masing-masing daerah.⁴¹

Dengan demikian, rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah oleh DPRD pada hakikatnya merupakan upaya membangun sistem demokrasi lokal yang lebih substantif, efektif, dan berkeadilan. Demokrasi tidak boleh hanya dipahami sebagai prosedur elektoral semata, tetapi harus diarahkan pada terciptanya pemerintahan daerah yang benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat. Dalam perspektif teori Schumpeter, demokrasi memang merupakan mekanisme kompetisi politik antar elite, namun kompetisi tersebut harus tetap berada dalam kerangka kepentingan rakyat dan prinsip negara hukum.

Oleh sebab itu, pemilihan kepala daerah oleh DPRD tetap dapat menjadi sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat sepanjang mekanisme tersebut dilaksanakan secara demokratis, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Rekonstruksi pengaturan ini bukan berarti menghilangkan demokrasi, melainkan menata kembali sistem demokrasi lokal agar lebih sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan Indonesia dan mampu menghasilkan pemerintahan daerah yang efektif, bersih, dan berintegritas

KESIMPULAN

1. Mekanisme pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perspektif hukum tata negara Indonesia pada dasarnya memiliki legitimasi konstitusional karena Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis tanpa menentukan secara tegas mekanisme pemilihannya. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipandang sebagai bentuk demokrasi perwakilan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat secara tidak langsung melalui wakil rakyat di DPRD. Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, mekanisme tersebut memiliki berbagai kelemahan, seperti dominasi elite politik, praktik politik uang, transaksi politik, serta lemahnya akuntabilitas DPRD terhadap masyarakat sehingga substansi demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat belum terlaksana secara optimal.
2. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat pada hakikatnya tidak hanya ditentukan oleh mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga harus menjamin terlaksananya demokrasi substantif. Hal tersebut mencakup adanya partisipasi politik masyarakat, transparansi proses pemilihan, akuntabilitas lembaga politik, pengawasan publik, persaingan politik yang adil, serta pemerintahan daerah yang berorientasi pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, baik sistem pemilihan langsung maupun melalui DPRD tetap dapat dianggap demokratis sepanjang dilaksanakan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi konstitusional, dan negara hukum serta mampu menghasilkan pemerintahan daerah yang efektif, bersih, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. Rekonstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dilakukan melalui perubahan terhadap Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemilihan Kepala Daerah dengan menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun melalui mekanisme perwakilan berdasarkan prinsip demokrasi konstitusional. Rekonstruksi tersebut juga harus disertai

⁴¹ Umi Zakia Azzahro dkk., "Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah," *Negara Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2023, hal. 224.

penguatan demokrasi internal partai politik, transparansi dan keterbukaan proses pemilihan di DPRD, pengawasan publik, serta penegakan hukum terhadap praktik politik uang dan korupsi politik agar mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tetap berjalan secara demokratis, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian ini. Terima kasih kepada rekan-rekan sejawat yang telah memberikan saran, dukungan, dan inspirasi selama proses penelitian. Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua partisipan dan responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini. Tak lupa, kami juga mengucapkan terima kasih kepada lembaga atau institusi yang telah memberikan dukungan dan fasilitas dalam menjalankan penelitian ini. Semua kontribusi dan bantuan yang diberikan sangat berarti bagi kelancaran dan kesuksesan penelitian ini. Terima kasih atas segala kerja keras dan kolaborasi yang telah terjalin.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia, 2005.
- Ahmad Yani, "Teori Pemisahan Kekuasaan Montesquieu dan Implementasinya di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2, 2018.
- Alboin Pasaribu, "Tafsir Konstitusional atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 2019.
- Anonim, "Korupsi Kepala Daerah Pasca Pilkada Langsung," *Jurnal Anti Korupsi*, No. 1, ICW, 2018.
- Aziz, Mokhamad Abdul, "Pilkada Serentak melalui DPRD: Sebuah Gagasan Mewujudkan Pilkada Demokratis Perspektif Pancasila dan UUD 1945," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Danang Suryo Wibowo et al., "Konsep Model Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD...," *Media Neliti*.
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Djembatan.
- Didik Sukriono, "Desain Pilkada," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 21, No. 2, 2014.
- Didik Supriyanto, "Problematisasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung," *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 2, Universitas Gadjah Mada, 2015.
- Edgar Rangkasa, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," *Lex Librum*, Vol. IV, No. 1, 2017.
- Elva Imeldatur Rohmah, "Legitimisasi Konstitusional dalam Pilkada dengan Calon Tunggal," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20, No. 3, 2025.
- Endang Retnowati, "Pusaran Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung atau Tidak Langsung," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, Vol. 20, No. 1, 2015.
- Fadli Ramadhanil, "Desain Pilkada Serentak dan Problematisasi Demokrasi Lokal di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, 2016.

- Faturohman, Deden, "Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*.
- Feri Amsari, "Problematisasi Sistem Kepartaian dan Rekrutmen Politik di Indonesia," *Jurnal Yudisial*, Vol. 9, No. 1, 2016.
- Fikri Hadi, Dodi Fitria Darissalam, dan Hufon, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia," *Justitiable: Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 2, 2026.
- Firman Noor, "Demokrasi Perwakilan dan Tantangan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 2, 2013.
- Huda N. dan M. Imam Nasef, "Penguatan Demokrasi Substantif dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No. 2, 2017.
- I Wayan Sudarta, "Kedaulatan Adalah di Tangan Rakyat," *Jurnal Ketenagakerjaan*, Vol. 002, 2017.
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- M. Natsir, *Agama dan Negara dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Media Da'wah, 2001.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Miriam Budiardjo, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Muhammad Fauzan, "Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Daerah," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, 2013.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- Pan Mohamad Faiz, "Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil...", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 3, 2017.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Ratna Riyanti dan Fakhry Firmanto, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui Pemilihan DPRD Berbasis Demokrasi Perwakilan," *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, Vol. 4, No. 1, 2025.
- Refly Harun, "Rekonstruksi Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5, No. 1, 2008.
- Ria Casmi Arrsa, "Pemilu dan Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, 2015.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- Saldi Isra, "Demokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 3, 2012.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat," *Supremasi Hukum*, Vol. 28, No. 2, 2019.
- Sigit Pamungkas, "Pemilihan Kepala Daerah dan Biaya Demokrasi...", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 2, Universitas Gadjah Mada, 2015.
- Sizca Amelia Suwarno et al., "Pemilu sebagai Pilar Demokrasi Konstitusional," *Al-Zayn*, Vol. 3, No. 5, 2025.

- Srye Micze Ridua, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Honeste Vivere Journal*, Vol. 35, No. 2, 2025.
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Syamsuddin Haris, "Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Pasca Reformasi," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 3, No. 1, 2006.
- Umi Zakia Azzahro dkk., "Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah," *Negara Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2023.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Uu Nurul Huda, "Demokrasi Lokal dan Akuntabilitas Kepala Daerah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 1, 2018.
- Vedi R. Hadiz, "Oligarki dalam Demokrasi Indonesia," *Jurnal Prisma*, No. 1, LP3ES, 2010.
- Wira Atma Hajri et al., "Kedaulatan Rakyat di Indonesia...", *Jurnal Selat*, Vol. 10, No. 2, 2023.
- Zainal Arifin Mochtar, "Reformasi Pilkada," *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 5, No. 1, 2016.