

PRINSIP DEMOKRASI DALAM MEKANISME PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD: TINJAUAN KONSTITUSIONAL DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

DEMOCRATIC PRINCIPLES IN THE MECHANISM OF REGIONAL HEAD ELECTIONS BY THE DPRD: A CONSTITUTIONAL REVIEW IN A PRESIDENTIAL SYSTEM

**Muh. Syahrul Ago¹, Firman Anugrah², Muh. Rusli³, Shafira Saodana⁴,
Hajriana⁵**

¹Universitas Bosowa, Email: syahrul.ago@universitasbosowa.ac.id

²Universitas Bosowa, Email: firman.anugrah@universitasbosowa.ac.id

³Universitas Bosowa, Email: muh.rusli@universitasbosowa.ac.id

⁴Universitas Bosowa, Email: shafira.saodana@universitasbosowa.ac.id

⁵Universitas Bosowa, Email: hajriana@universitasbosowa.ac.id

Abstrak

Wacana mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali mengemuka di tengah berbagai persoalan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia, seperti politik uang, tingginya biaya politik, dan polarisasi sosial. Wacana tersebut menimbulkan perdebatan konstitusional terkait pemaknaan frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis makna prinsip demokrasi dalam mekanisme pemilihan kepala daerah serta mengkaji apakah pemilihan kepala daerah oleh DPRD sesuai dengan prinsip demokrasi dalam sistem presidensial. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif melalui metode penafsiran konstitusi dan penalaran hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa frasa “dipilih secara demokratis” harus dimaknai sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus konsekuensi konstitusional dari sistem presidensial. Dalam sistem presidensial, legitimasi eksekutif harus bersumber langsung dari rakyat guna menjaga prinsip pembagian kekuasaan, independensi eksekutif, dan mekanisme *checks and balances*. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD berpotensi melemahkan legitimasi demokratis kepala daerah, menimbulkan ketergantungan politik kepala daerah terhadap DPRD, membuka ruang *political bargaining*, serta menggeser karakter pemerintahan daerah menuju *quasi parlementer*. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung bukan sekadar mekanisme prosedural demokrasi,

melainkan merupakan kebutuhan konstitusional (*constitutional necessity*) dalam menjaga konsistensi sistem presidensial dan penguatan demokrasi lokal di Indonesia.

Kata kunci: Demokrasi, Pemilihan Kepala Daerah, DPRD, Sistem Presidensial, Penafsiran Konstitusi.

Abstract

The discourse regarding the mechanism for electing regional heads through Regional People's Representative Councils (DPRD) has re-emerged amidst various problems in the implementation of direct regional elections in Indonesia, including money politics, high political costs, and social polarization. This discourse raises constitutional debates concerning the interpretation of the phrase "elected democratically" as stipulated in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, particularly in relation to the presidential system adopted by Indonesia. This study aims to analyze the meaning of democratic principles in the mechanism for electing regional heads and to examine whether the election of regional heads by DPRD is compatible with the principles of democracy within a presidential system. This research is normative legal research employing statutory, conceptual, historical, and case approaches. The legal materials used consist of primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed qualitatively through constitutional interpretation and legal reasoning methods. The results of the study indicate that the phrase "elected democratically" should be interpreted as the direct election of regional heads by the people as a manifestation of popular sovereignty and as a constitutional consequence of the presidential system. In a presidential system, executive legitimacy must derive directly from the people in order to maintain the principles of separation of powers, executive independence, and checks and balances. The election of regional heads by DPRD potentially weakens democratic legitimacy, creates political dependence of regional heads on DPRD, opens space for political bargaining, and shifts the character of regional governance toward a quasi-parliamentary model. Therefore, direct regional elections are not merely procedural democratic mechanisms, but also constitute a constitutional necessity in maintaining the consistency of Indonesia's presidential system and strengthening local democracy.

Keywords: Democracy, Regional Head Election, DPRD, Presidential System, Constitutional Interpretation.

Pendahuluan

Perubahan ketatanegaraan merupakan suatu keniscayaan dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan tersebut dilakukan sebagai respons terhadap perkembangan sosial, politik, dan tuntutan demokrasi yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Dalam konteks Indonesia, reformasi ketatanegaraan pasca tahun 1998 menjadi momentum penting dalam melakukan rekonstruksi sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Amandemen konstitusi tidak hanya mengubah struktur kelembagaan negara, tetapi juga memperkuat prinsip demokrasi dan

kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam mekanisme pemilihan kepala daerah.¹

Salah satu perubahan mendasar pasca reformasi adalah bergesernya mekanisme pemilihan kepala daerah dari sistem perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menuju sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut dipandang sebagai bentuk penguatan demokrasi lokal yang memberikan ruang partisipasi lebih luas kepada masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap mampu meningkatkan legitimasi politik kepala daerah karena mandat diperoleh secara langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi. Selain itu, sistem pemilihan langsung juga dipandang dapat memperkuat akuntabilitas pemerintahan daerah serta mendorong terciptanya hubungan politik yang lebih dekat antara kepala daerah dan Masyarakat.²

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan, pemilihan kepala daerah secara langsung memang menjadi salah satu simbol penting demokratisasi di tingkat lokal. Demokrasi tidak lagi dipahami sekadar sebagai mekanisme perwakilan politik melalui lembaga legislatif, tetapi juga sebagai bentuk partisipasi langsung masyarakat dalam proses pengambilan keputusan politik. Robert Dahl menjelaskan bahwa demokrasi modern mensyaratkan adanya partisipasi efektif, persamaan suara, kontrol masyarakat terhadap agenda politik, serta keterbukaan terhadap keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan.³ Dalam perspektif tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung dipandang sebagai instrumen untuk mewujudkan prinsip partisipasi politik rakyat secara lebih nyata dalam kehidupan demokrasi lokal.

Namun demikian, praktik pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perjalanannya tidak terlepas dari berbagai persoalan serius yang justru menimbulkan paradoks demokrasi. Salah satu persoalan utama adalah

¹ Tjenreng, M. Zubakhrum B., 2020, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, Papas Sinar Sinanti, Depok.

² Surbakti, Ramlan, 2021, "Demokrasi Lokal dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, No. 1, hlm. 1-15.

³ Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.

maraknya praktik politik uang (*money politics*) yang dinilai merusak kualitas demokrasi elektoral. Tingginya biaya politik dalam kontestasi pemilihan kepala daerah menyebabkan proses demokrasi sering kali tidak lagi bertumpu pada kapasitas dan integritas calon, melainkan pada kemampuan finansial dan kekuatan modal politik. Kondisi tersebut tidak hanya menciptakan ketimpangan kompetisi politik, tetapi juga berpotensi melahirkan praktik korupsi politik setelah kepala daerah terpilih sebagai upaya untuk mengembalikan biaya politik yang telah dikeluarkan selama proses pemilihan.⁴

Selain persoalan biaya politik dan politik uang, pemilihan kepala daerah secara langsung juga kerap memunculkan polarisasi sosial dan konflik horizontal di masyarakat. Kontestasi politik lokal yang berlangsung secara kompetitif sering kali memicu fragmentasi sosial berbasis identitas politik, etnis, agama, maupun kepentingan kelompok tertentu. Dalam beberapa kasus, konflik pasca pemilihan bahkan berkembang menjadi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat yang menghambat stabilitas pemerintahan daerah. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa demokrasi prosedural melalui pemilihan langsung tidak selalu berbanding lurus dengan penguatan kualitas demokrasi substantif. Demokrasi substantif tidak hanya menekankan prosedur pemilihan, tetapi juga menuntut terciptanya keadilan politik, akuntabilitas, stabilitas sosial, serta perlindungan terhadap kepentingan publik secara luas.⁵

Berangkat dari berbagai persoalan tersebut, muncul kembali wacana untuk mengevaluasi mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia. Salah satu gagasan yang kembali mengemuka adalah pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD sebagaimana pernah diterapkan sebelum reformasi. Wacana tersebut memperoleh perhatian publik setelah Presiden Prabowo Subianto menyampaikan pandangannya mengenai perlunya efisiensi dalam sistem pemilihan kepala daerah serta pentingnya menekan praktik politik uang dalam demokrasi lokal. Gagasan tersebut

⁴ Hanafi, Ridho Imawan, 2014, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 2, hlm. 1-16.

⁵ Haboddin, Muhtar, 2016, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Universitas Brawijaya Press, Malang.

didasarkan pada argumentasi bahwa beberapa negara demokrasi seperti Malaysia dan India tidak menerapkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi tetap menjalankan sistem demokrasi melalui mekanisme representatif.⁶

Meskipun demikian, gagasan pemilihan kepala daerah melalui DPRD menimbulkan perdebatan yang cukup tajam di tengah masyarakat. Kelompok yang mendukung berpendapat bahwa mekanisme tersebut dapat mengurangi biaya politik, meminimalisasi konflik horizontal, serta memperkuat efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya, kelompok yang menolak menilai bahwa pemilihan melalui DPRD berpotensi mengurangi partisipasi politik rakyat secara langsung dan membuka ruang yang lebih besar bagi praktik politik transaksional di tingkat elite politik. Bahkan, sebagian kalangan menilai bahwa pengembalian pilkada kepada DPRD merupakan bentuk kemunduran demokrasi dan penyimpangan dari semangat reformasi ketatanegaraan pasca 1998.⁷

Perdebatan tersebut pada dasarnya bermuara pada persoalan mendasar mengenai bagaimana prinsip demokrasi dimaknai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota “dipilih secara demokratis” tanpa secara eksplisit menentukan apakah mekanisme tersebut harus dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dapat pula dilaksanakan melalui lembaga perwakilan seperti DPRD. Frasa “dipilih secara demokratis” kemudian menjadi ruang interpretasi konstitusional yang menimbulkan berbagai perdebatan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.⁸

Dalam beberapa putusannya, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia cenderung menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah secara demokratis berkaitan erat dengan prinsip pemilihan langsung oleh rakyat.

⁶ Attar, Haekal, 2024, “Prabowo Pilih Kepala Daerah Lewat DPRD, Pakar Sebut Tak Sesuai Peraturan MK”, NU Online, 14 Desember 2024, diakses 23 Juni 2026.

⁷ Asshiddiqie, Jimly, 2023, “Democratic Regression and the Rule of Law in Indonesia”, Orasi ilmiah pengukuhan Guru Besar Kehormatan, Melbourne Law School, University of Melbourne, Melbourne, 27 Juli 2023.

⁸ Mahfud MD, Moh., 2021, Politik Hukum di Indonesia, edisi revisi, Rajawali Pers, Depok.

Akan tetapi, secara teoritis frasa tersebut sesungguhnya masih membuka ruang penafsiran yang lebih luas karena demokrasi tidak selalu identik dengan keterlibatan langsung seluruh rakyat dalam setiap proses politik. Dalam teori demokrasi modern, demokrasi representatif tetap dipandang sebagai bentuk demokrasi yang sah sepanjang terdapat mekanisme representasi, akuntabilitas, dan kontrol publik yang berjalan secara efektif. Bahkan, Joseph Schumpeter memandang demokrasi sebagai metode institusional untuk menghasilkan keputusan politik melalui kompetisi memperoleh suara rakyat yang dalam praktiknya dapat diwujudkan baik melalui mekanisme langsung maupun representatif.

Di sisi lain, perdebatan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah juga berkaitan erat dengan karakter sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Dalam sistem presidensial, legitimasi eksekutif pada umumnya diperoleh secara langsung dari rakyat sebagai konsekuensi dari prinsip separation of powers antara cabang eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, muncul pertanyaan konstitusional mengenai apakah kepala daerah yang dipilih oleh DPRD tetap memiliki legitimasi demokratis yang memadai dalam kerangka sistem presidensial Indonesia. Persoalan ini menjadi semakin penting karena kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai administrator pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai aktor politik yang menjalankan fungsi eksekutif di tingkat lokal.⁹

Penelitian mengenai pemilihan kepala daerah sebenarnya telah banyak dilakukan, baik yang menyoroti efektivitas pilkada langsung, demokrasi lokal, maupun hubungan antara pilkada dan sistem pemerintahan daerah. Akan tetapi, sebagian besar penelitian sebelumnya lebih menempatkan pilkada langsung sebagai satu-satunya manifestasi demokrasi lokal tanpa mengkaji secara mendalam kemungkinan reinterpretasi konstitusional terhadap frasa “dipilih secara demokratis” dalam perspektif sistem presidensial. Selain itu, kajian yang menghubungkan demokrasi representatif, constitutional interpretation, dan sistem presidensial dalam konteks pemilihan kepala daerah masih relatif terbatas.

⁹ Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 51–69.

Berdasarkan kondisi tersebut, artikel ini berangkat dari argumentasi bahwa frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara demokrasi. Pemaknaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek partisipasi politik masyarakat, tetapi juga berhubungan erat dengan karakter sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan legitimasi eksekutif bersumber langsung dari rakyat. Dalam sistem presidensial, kepala daerah sebagai bagian dari cabang eksekutif daerah memerlukan legitimasi demokratis yang kuat dan mandiri agar tercipta keseimbangan hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam kerangka *checks and balances*.

Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui DPRD berpotensi menimbulkan persoalan konstitusional karena dapat mengaburkan prinsip pembagian kekuasaan yang menjadi ciri utama sistem presidensial. Meskipun demokrasi secara teoritis dapat diwujudkan melalui mekanisme representatif, model pemilihan tidak langsung lebih relevan diterapkan dalam sistem parlementer yang menempatkan eksekutif lahir dari lembaga legislatif. Dengan menggunakan pendekatan konstitusional, teori demokrasi, dan perspektif sistem presidensial, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis makna prinsip demokrasi dalam mekanisme pemilihan kepala daerah serta mengkaji apakah pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan bentuk penyimpangan terhadap prinsip demokrasi dalam sistem presidensial Indonesia.

Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat ditarik rumusan masalah berikut:

1. Bagaimanakah makna prinsip demokrasi dalam frasa “dipilih secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dalam mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Apakah mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD sesuai dengan prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma konstitusi dan norma hukum terkait prinsip demokrasi dalam mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia. Penelitian hukum normatif digunakan karena objek utama penelitian ini terletak pada analisis terhadap norma hukum, prinsip konstitusi, serta penafsiran terhadap frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu memberikan argumentasi hukum mengenai kesesuaian mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif prinsip demokrasi dan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia.

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, khususnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta pengaturan pemilihan kepala daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep demokrasi langsung, demokrasi representatif, kedaulatan rakyat, serta teori sistem pemerintahan presidensial sebagai landasan analisis dalam penelitian ini. Sementara itu, pendekatan historis digunakan untuk menelusuri perkembangan pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menelaah sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang berkaitan dengan pemaknaan frasa “dipilih secara demokratis” dan mekanisme pemilihan kepala daerah. Pendekatan ini digunakan untuk memahami konstruksi penafsiran konstitusional yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan prinsip demokrasi dan sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder berupa

buku-buku ilmiah, jurnal hukum, hasil penelitian, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan demokrasi, hukum tata negara, dan sistem presidensial. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber penunjang lainnya yang relevan dengan penelitian.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan teknik inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi bahan hukum sesuai dengan kebutuhan penelitian. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode penafsiran hukum (*legal interpretation*) dan penalaran hukum (*legal reasoning*). Penafsiran hukum dilakukan secara gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis untuk memahami makna konstitusional frasa “dipilih secara demokratis” dalam kaitannya dengan prinsip demokrasi dan sistem presidensial. Selanjutnya, penalaran hukum digunakan untuk menganalisis kesesuaian mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD terhadap karakter sistem pemerintahan presidensial dan prinsip kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi konstitusional.

Hasil analisis kemudian disusun secara sistematis dan argumentatif guna menjawab rumusan masalah mengenai makna prinsip demokrasi dalam mekanisme pemilihan kepala daerah serta relevansi pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif sistem presidensial Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya terkait hubungan antara demokrasi lokal dan sistem presidensial, serta memberikan rekomendasi normatif dalam penguatan demokrasi konstitusional di Indonesia.

Pembahasan

Makna Konstitusional Frasa “Dipilih Secara Demokratis” dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

a. Pengaturan Konstitusional Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya dibangun di atas prinsip pembagian kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif. Dalam sistem ini, eksekutif tidak lahir dari lembaga legislatif, melainkan memperoleh mandat secara mandiri dari rakyat. Oleh karena itu, salah satu ciri utama presidensialisme adalah adanya pemisahan asal-usul kekuasaan (*separation of origin*) dan pemisahan masa jabatan (*separation of survival*) antara eksekutif dan legislatif. Shugart menjelaskan bahwa dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif berasal dari pemilih dan tidak bergantung pada kepercayaan

parlemen untuk mempertahankan jabatannya.¹⁰ Karakter tersebut menjadi pembeda utama antara sistem presidensial dan sistem parlementer yang menempatkan parlemen sebagai sumber legitimasi eksekutif.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, karakter presidensial tersebut tercermin secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan berada pada cabang eksekutif yang berdiri sendiri dan tidak berasal dari lembaga legislatif. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, penguatan sistem presidensial juga terlihat melalui mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pemilihan langsung merupakan konsekuensi logis dari sistem presidensial karena legitimasi eksekutif harus bersumber langsung dari rakyat, bukan dari parlemen.¹¹

Karakter penting lain dari sistem presidensial adalah adanya eksekutif yang independen (*independent executive*). Independensi tersebut tidak berarti bahwa eksekutif bebas dari pengawasan, melainkan menunjukkan bahwa keberlangsungan jabatan eksekutif tidak ditentukan oleh dinamika politik legislatif. Presiden tidak dapat dijatuhkan hanya karena kehilangan dukungan politik DPR sebagaimana lazim terjadi dalam sistem parlementer. Pemberhentian Presiden hanya dapat dilakukan melalui mekanisme konstitusional yang ketat berdasarkan alasan-alasan hukum tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Menurut Juan Linz, stabilitas masa jabatan eksekutif merupakan karakter utama sistem presidensial karena presiden dipilih untuk jangka waktu tertentu dengan legitimasi demokratis yang mandiri.¹²

Konstruksi tersebut relevan dalam membaca kedudukan kepala daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia. Kepala daerah memang bukan presiden dalam arti konstitusional, namun kepala daerah menjalankan fungsi

¹⁰ Shugart, Matthew Soberg dan John M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹¹ Asshiddiqie, Jimly, 2019, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Vol. 2, Rajawali Pers, Jakarta.

¹² Linz, Juan J., 1990, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, hlm. 51-69.

pemerintahan eksekutif di tingkat daerah. Oleh karena itu, ketika sistem pemerintahan nasional menganut presidensialisme, maka desain demokrasi lokal idealnya juga mempertahankan prinsip dasar yang sama, yaitu eksekutif daerah memperoleh legitimasi politik secara langsung dari rakyat, bukan dari DPRD. Dalam kerangka tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki kesesuaian dengan sistem presidensial karena kepala daerah memperoleh mandat langsung dari rakyat daerah sebagai pemegang kedaulatan politik di tingkat local.¹³

Legitimasi langsung menjadi unsur penting dalam sistem presidensial karena eksekutif harus memiliki dasar mandat yang kuat untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara stabil dan independen. Dalam teori presidensialisme, legitimasi eksekutif yang bersumber langsung dari rakyat merupakan elemen fundamental yang membedakan sistem presidensial dari parlementarisme. Juan Linz menyebut bahwa salah satu karakter utama presidensialisme adalah keberadaan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu dan tidak bergantung pada dukungan legislatif dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian, legitimasi politik kepala daerah dalam sistem presidensial seharusnya juga dibangun melalui hubungan langsung dengan rakyat, bukan melalui lembaga perwakilan.

Apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka sumber legitimasi politik kepala daerah akan bergeser dari rakyat kepada lembaga legislatif daerah. Pergeseran tersebut berpotensi menimbulkan persoalan teoritis dalam sistem presidensial karena eksekutif daerah menjadi lebih dekat dengan karakter sistem parlementer, yakni eksekutif lahir dari proses politik legislatif. Dalam sistem parlementer, keadaan tersebut merupakan hal yang lazim karena pemerintah dibentuk berdasarkan dukungan parlemen. Namun dalam sistem presidensial, hubungan demikian dapat mengaburkan prinsip pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Arend Lijphart menegaskan bahwa dalam sistem presidensial, legitimasi eksekutif yang bersumber langsung dari rakyat menjadi elemen penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antar cabang pemerintahan.¹⁴

¹³ Mahfud MD, Moh., 2021, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi, Rajawali Pers, Depok.

¹⁴ Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed., Yale University Press, New Haven.

Selain itu, sistem presidensial juga bertumpu pada prinsip *checks and balances*. Prinsip ini menempatkan eksekutif dan legislatif sebagai cabang kekuasaan yang saling mengawasi dan mengimbangi, bukan sebagai hubungan subordinatif. Dalam pemerintahan daerah, kepala daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi berbeda tetapi saling berkaitan. Kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan DPRD menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Agar relasi tersebut berjalan secara seimbang, keduanya harus memiliki basis legitimasi yang berbeda dan mandiri. Kepala daerah memperoleh legitimasi dari rakyat melalui pemilihan langsung, sedangkan DPRD memperoleh legitimasi melalui pemilihan legislatif.

Apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, hubungan eksekutif dan legislatif daerah berpotensi mengalami ketidakseimbangan politik. Kepala daerah dapat berada dalam posisi yang bergantung pada konfigurasi kekuatan partai politik di DPRD karena proses lahirnya kekuasaan eksekutif ditentukan oleh lembaga legislatif. Kondisi tersebut dapat memunculkan hubungan politik transaksional dan melemahkan fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah. DPRD tidak lagi hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas, tetapi juga menjadi aktor utama dalam menentukan kekuasaan eksekutif daerah. Dalam perspektif sistem presidensial, kondisi demikian berpotensi menggeser relasi *checks and balances* menuju relasi subordinatif yang lebih dekat dengan karakter parlementer.¹⁵

Dengan demikian, karakteristik sistem presidensial dalam ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya empat unsur utama, yaitu pembagian kekuasaan (*distribution of powers*), independensi eksekutif (*independent executive*), legitimasi langsung dari rakyat, dan mekanisme *checks and balances*. Keempat unsur tersebut memperlihatkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih sesuai dengan logika dasar sistem presidensial dibandingkan mekanisme pemilihan melalui DPRD. Pilkada langsung bukan sekadar instrumen prosedural demokrasi, melainkan bagian dari desain konstitusional untuk menjaga agar eksekutif daerah memiliki

¹⁵ Shugart, Matthew Soberg dan John M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.

legitimasi mandiri, tidak ter subordinasi oleh legislatif daerah, dan tetap menjalankan pemerintahan daerah dalam kerangka demokrasi konstitusional.

b. Demokrasi Langsung sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat

Demokrasi pada hakikatnya merupakan konsep pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dalam negara demokrasi, legitimasi kekuasaan pemerintahan bersumber dari kehendak rakyat yang diwujudkan melalui mekanisme partisipasi politik dalam proses pengambilan keputusan publik. Prinsip tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa rakyat merupakan sumber utama legitimasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, setiap mekanisme pembentukan kekuasaan pemerintahan pada dasarnya harus merefleksikan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi (Asshiddiqie, 2019).

Dalam perkembangan teori ketatanegaraan, demokrasi dipahami tidak hanya sebagai bentuk pemerintahan, tetapi juga sebagai mekanisme distribusi legitimasi politik dari rakyat kepada penyelenggara negara. Robert Dahl menyatakan bahwa demokrasi modern ditandai oleh adanya partisipasi efektif masyarakat, persamaan hak politik, kebebasan berpendapat, serta keterlibatan rakyat dalam menentukan arah pemerintahan.¹⁶ Dengan demikian, demokrasi tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan rakyat dalam proses politik, khususnya dalam menentukan pejabat publik yang menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Salah satu bentuk utama demokrasi adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu sistem yang memberikan ruang kepada rakyat untuk secara langsung menentukan keputusan politik atau memilih pejabat pemerintahan tanpa perantara lembaga representatif. Dalam demokrasi langsung, hubungan antara rakyat dan pemegang kekuasaan bersifat langsung sehingga legitimasi politik yang dihasilkan memiliki kekuatan yang lebih kuat secara demokratis. Giovanni Sartori menjelaskan bahwa demokrasi langsung merupakan bentuk demokrasi yang paling dekat dengan prinsip kedaulatan rakyat karena rakyat

¹⁶ Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.

secara langsung menentukan kehendak politiknya dalam proses pemerintahan.¹⁷

Dalam konteks negara modern, penerapan demokrasi langsung memang tidak selalu dilakukan dalam seluruh aspek pemerintahan karena keterbatasan teknis dan kompleksitas administrasi negara. Oleh sebab itu, demokrasi modern pada umumnya mengombinasikan demokrasi representatif dengan instrumen demokrasi langsung dalam aspek-aspek tertentu, terutama dalam pemilihan pejabat eksekutif. Dalam sistem presidensial, pemilihan langsung menjadi penting karena legitimasi eksekutif harus bersumber langsung dari rakyat, bukan dari lembaga legislatif. Dengan demikian, demokrasi langsung dalam sistem presidensial tidak sekadar dipahami sebagai mekanisme prosedural pemilihan, melainkan sebagai bentuk legitimasi konstitusional terhadap kekuasaan eksekutif.

Keterkaitan antara demokrasi langsung dan legitimasi rakyat menjadi sangat penting dalam konteks pemilihan kepala daerah di Indonesia. Kepala daerah merupakan pejabat eksekutif yang menjalankan fungsi pemerintahan di tingkat daerah sehingga legitimasi kekuasaannya idealnya juga bersumber langsung dari rakyat daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung menciptakan hubungan politik yang lebih kuat antara kepala daerah dan masyarakat karena mandat pemerintahan diperoleh melalui persetujuan langsung rakyat. Dalam perspektif demokrasi, kondisi tersebut memperkuat prinsip akuntabilitas publik karena kepala daerah memiliki tanggung jawab politik langsung kepada masyarakat sebagai pemberi mandat kekuasaan.

Selain menghasilkan legitimasi politik yang kuat, demokrasi langsung juga memperluas partisipasi politik masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Partisipasi politik merupakan salah satu indikator penting dalam demokrasi karena menunjukkan keterlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan dan arah pemerintahan. Samuel P. Huntington menyatakan bahwa partisipasi politik merupakan aktivitas warga negara yang bertujuan memengaruhi proses pengambilan keputusan pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁸ Dalam konteks pilkada langsung,

¹⁷ Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham.

¹⁸ Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson, 1976, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge.

masyarakat tidak hanya menjadi objek pemerintahan, tetapi juga subjek politik yang memiliki hak menentukan pemimpin daerahnya secara langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga dapat dipandang sebagai bentuk penguatan demokrasi lokal (*local democracy*). Reformasi ketatanegaraan pasca 1998 pada dasarnya tidak hanya bertujuan membangun demokrasi di tingkat nasional, tetapi juga memperkuat demokrasi di tingkat daerah melalui desentralisasi politik dan otonomi daerah. Pilkada langsung menjadi instrumen penting dalam mendorong demokratisasi lokal karena memberikan ruang partisipasi yang lebih luas kepada masyarakat daerah dalam menentukan arah pemerintahan lokal. Menurut Ramlan Surbakti, pilkada langsung memperkuat demokrasi lokal karena membuka akses politik yang lebih besar bagi masyarakat untuk menentukan pemimpin daerah berdasarkan kehendak rakyat, bukan semata-mata hasil kompromi elite politik di DPRD.¹⁹

Dalam kerangka sistem presidensial, demokrasi lokal yang dibangun melalui pilkada langsung juga memiliki relevansi konstitusional yang kuat. Sistem presidensial menempatkan legitimasi rakyat sebagai sumber utama kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, kepala daerah sebagai bagian dari struktur eksekutif pemerintahan daerah memerlukan legitimasi langsung agar memiliki kedudukan politik yang mandiri dalam menjalankan pemerintahan. Pemilihan langsung memberikan kepala daerah legitimasi yang tidak bergantung pada konfigurasi politik DPRD sehingga hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah dapat berjalan dalam kerangka *checks and balances* yang seimbang.

Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih melalui DPRD, maka legitimasi politik kepala daerah menjadi tidak sepenuhnya bersumber dari rakyat, melainkan melalui perantara lembaga legislatif. Kondisi tersebut dapat mengurangi kualitas hubungan langsung antara rakyat dan kepala daerah serta berpotensi mempersempit ruang partisipasi politik masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya. Selain itu, mekanisme pemilihan melalui DPRD juga dapat memperkuat dominasi elite politik dan partai politik dalam proses pembentukan kekuasaan eksekutif daerah. Dalam perspektif demokrasi langsung, keadaan demikian menunjukkan terjadinya pergeseran dari demokrasi partisipatoris menuju demokrasi elitis yang lebih bertumpu

¹⁹ Surbakti, Ramlan, 2021, "Demokrasi Lokal dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, No. 1, hlm. 1-15.

pada kompromi politik antar elite dibanding kehendak rakyat secara langsung.²⁰

Dengan demikian, demokrasi langsung dalam mekanisme pemilihan kepala daerah pada dasarnya merupakan perwujudan konkret dari prinsip kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi konstitusional. Pilkada langsung tidak hanya memberikan legitimasi politik yang kuat kepada kepala daerah sebagai pejabat eksekutif, tetapi juga memperkuat partisipasi politik masyarakat dan demokrasi lokal di tingkat daerah. Dalam konteks sistem presidensial Indonesia, legitimasi langsung dari rakyat menjadi elemen penting untuk menjaga karakter dasar presidensialisme, yaitu keberadaan eksekutif yang memperoleh mandat secara mandiri dari rakyat dan tidak bergantung pada kekuasaan legislatif. Oleh karena itu, demokrasi dalam konteks sistem presidensial pada dasarnya memiliki keterkaitan erat dengan legitimasi langsung yang diperoleh melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat.

c. Penafsiran Frasa “Dipilih Secara Demokratis” oleh Mahkamah Konstitusi

Frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu norma konstitusi yang menimbulkan perdebatan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait mekanisme pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut tidak secara eksplisit menentukan apakah kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat atau dapat dipilih melalui lembaga perwakilan seperti DPRD. Oleh karena itu, pemaknaan terhadap frasa tersebut sangat bergantung pada penafsiran konstitusional (*constitutional interpretation*) yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang maupun oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai lembaga penjaga konstitusi.

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam membangun konstruksi penafsiran terhadap frasa “dipilih secara demokratis”. Salah satu putusan penting yang berkaitan dengan hal tersebut adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi pada dasarnya menegaskan bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan mekanisme pemilihan kepala daerah sepanjang tetap memenuhi

²⁰ Held, David, 2006, *Models of Democracy*, 3rd ed., Stanford University Press, Stanford.

prinsip demokrasi (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004).

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara limitatif menunjuk pada satu model pemilihan tertentu. Menurut Mahkamah, demokrasi dapat diwujudkan baik melalui pemilihan langsung maupun melalui mekanisme perwakilan sepanjang mekanisme tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi memaknai Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma yang bersifat terbuka (*open legal policy*) sehingga pembentuk undang-undang diberikan ruang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah sesuai kebutuhan politik dan perkembangan demokrasi di Indonesia.²¹

Dalam teori hukum tata negara, *open legal policy* dipahami sebagai ruang kebijakan hukum yang diberikan oleh konstitusi kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut suatu norma yang belum diatur secara rinci dalam konstitusi. Mahfud MD menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya tidak dapat membatalkan suatu kebijakan hukum terbuka sepanjang tidak bertentangan secara nyata dengan konstitusi dan masih berada dalam ruang kebijakan pembentuk undang-undang (Mahfud MD, 2021). Berdasarkan konstruksi tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pilihan antara pilkada langsung dan pilkada melalui DPRD pada dasarnya merupakan kebijakan hukum yang berada dalam kewenangan pembentuk undang-undang.

Meskipun demikian, dalam perkembangan selanjutnya Mahkamah Konstitusi cenderung memperkuat legitimasi pilkada langsung sebagai bentuk demokrasi yang paling sesuai dengan semangat reformasi dan kedaulatan rakyat. Hal tersebut tampak dalam berbagai pertimbangan putusan Mahkamah yang menempatkan pemilihan langsung sebagai sarana pelaksanaan hak politik rakyat secara lebih nyata. Mahkamah Konstitusi memandang bahwa pilkada langsung memberikan ruang partisipasi politik yang lebih luas kepada masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya serta memperkuat akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013).

²¹ Asshiddiqie, Jimly, 2019, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Vol. 2, Rajawali Pers, Jakarta.

Konstruksi penafsiran tersebut menunjukkan adanya hubungan yang erat antara demokrasi dan mekanisme pilkada langsung. Dalam perspektif Mahkamah Konstitusi, demokrasi tidak hanya dipahami sebagai prosedur formal pemilihan, tetapi juga sebagai mekanisme yang memberikan ruang partisipasi politik secara langsung kepada rakyat. Dengan demikian, pilkada langsung dipandang lebih mampu mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat dibanding mekanisme pemilihan melalui DPRD. Pandangan tersebut sejalan dengan teori demokrasi partisipatoris yang menempatkan keterlibatan langsung rakyat dalam proses politik sebagai unsur penting dalam negara demokrasi modern.

Selain itu, penafsiran Mahkamah Konstitusi juga berkaitan dengan perkembangan sistem presidensial pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945. Setelah reformasi, penguatan sistem presidensial dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat. Dalam konteks tersebut, pilkada langsung dipandang memiliki kesesuaian dengan karakter sistem presidensial karena kepala daerah sebagai eksekutif daerah memperoleh legitimasi langsung dari rakyat, bukan dari DPRD. Oleh sebab itu, meskipun Mahkamah Konstitusi membuka ruang konstitusional terhadap model pemilihan tidak langsung, perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan untuk menempatkan pilkada langsung sebagai model demokrasi lokal yang lebih sesuai dengan prinsip presidensialisme.

Namun demikian, konstruksi *open legal policy* yang dibangun Mahkamah Konstitusi juga menimbulkan persoalan teoritis dan konstitusional. Apabila frasa “dipilih secara demokratis” dimaknai terlalu terbuka sehingga memungkinkan kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka terdapat potensi terjadinya inkonsistensi dalam desain sistem presidensial Indonesia. Dalam sistem presidensial, legitimasi eksekutif idealnya diperoleh secara langsung dari rakyat sebagai bentuk pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka legitimasi kepala daerah menjadi bergantung pada konfigurasi politik legislatif daerah. Kondisi tersebut dapat menggeser karakter hubungan eksekutif dan legislatif dari pola presidensial menuju pola yang lebih menyerupai sistem parlementer.

Dari perspektif *constitutional interpretation*, penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap frasa “dipilih secara demokratis” sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari konteks sistem pemerintahan yang dianut oleh konstitusi. Penafsiran konstitusi tidak hanya dilakukan secara tekstual atau

gramatikal, tetapi juga harus memperhatikan keselarasan antar norma konstitusi secara sistematis. Oleh karena itu, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 semestinya tidak dibaca secara terpisah dari prinsip presidensialisme yang juga menjadi dasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam perspektif tersebut, makna “dipilih secara demokratis” seharusnya diarahkan pada mekanisme pemilihan langsung sebagai bentuk legitimasi demokratis terhadap kekuasaan eksekutif daerah.

Selain itu, apabila demokrasi dimaknai semata-mata sebagai mekanisme representatif melalui DPRD, maka terdapat risiko melemahnya prinsip partisipasi rakyat dalam demokrasi lokal. Demokrasi lokal pasca reformasi pada dasarnya dibangun untuk memperluas keterlibatan rakyat dalam menentukan arah pemerintahan daerah. Pilkada langsung menjadi salah satu instrumen penting dalam memperkuat hubungan antara rakyat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD berpotensi mengurangi kualitas demokrasi partisipatoris yang telah berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

Dengan demikian, penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap frasa “dipilih secara demokratis” menunjukkan adanya dinamika antara pendekatan *open legal policy* dan penguatan demokrasi langsung dalam sistem presidensial Indonesia. Meskipun Mahkamah Konstitusi membuka kemungkinan konstitusional terhadap model pemilihan kepala daerah melalui DPRD, perkembangan prinsip demokrasi dan karakter sistem presidensial Indonesia menunjukkan bahwa pilkada langsung lebih sesuai dengan prinsip legitimasi rakyat, pembagian kekuasaan, dan penguatan demokrasi lokal dalam negara demokrasi konstitusional.

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam Perspektif Sistem Presidensial

a. Karakteristik Sistem Presidensial dalam Ketatanegaraan Indonesia

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat dan berdiri terpisah dari lembaga legislatif. Dalam sistem ini, eksekutif dan legislatif merupakan dua cabang kekuasaan yang memiliki legitimasi politik masing-masing sehingga hubungan keduanya dibangun dalam kerangka pembagian kekuasaan (*separation of powers*). Konsep pembagian kekuasaan pada dasarnya bertujuan untuk mencegah terpusatnya kekuasaan pada satu lembaga sekaligus

menciptakan mekanisme pengawasan antar cabang kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kebebasan politik hanya dapat terjamin apabila kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dipisahkan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh satu organ negara tertentu.

Dalam praktik ketatanegaraan modern, prinsip *separation of powers* tidak dimaknai sebagai pembagian kekuasaan secara mutlak, melainkan sebagai pembagian kekuasaan yang disertai mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Oleh karena itu, sistem presidensial menempatkan cabang eksekutif dan legislatif dalam posisi yang sejajar, bukan subordinatif. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dalam menjalankan pemerintahan, begitu pula parlemen tidak dapat menjalankan fungsi eksekutif. Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem presidensial menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang memperoleh mandat langsung dari rakyat sehingga memiliki legitimasi politik yang mandiri dari lembaga legislatif.

Karakter presidensial tersebut secara konstitusional tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan konstitusi. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu, penguatan sistem presidensial pasca reformasi juga terlihat melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan langsung tersebut menunjukkan bahwa legitimasi kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial Indonesia bersumber langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi.

Salah satu karakter utama sistem presidensial adalah keberadaan eksekutif yang independen (*independent executive*). Independensi tersebut menunjukkan bahwa eksistensi dan keberlangsungan jabatan eksekutif tidak bergantung pada dukungan politik legislatif sebagaimana dalam sistem parlementer. Presiden dipilih untuk masa jabatan tertentu dan tidak dapat diberhentikan hanya karena alasan politik atau kehilangan dukungan parlemen. Juan Linz menyatakan bahwa dalam sistem presidensial, presiden memiliki legitimasi demokratis yang mandiri karena dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tetap (*fixed term office*). Oleh karena itu, kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial tidak lahir dari parlemen, melainkan dari mandat konstitusional rakyat.

Prinsip independensi eksekutif tersebut memiliki hubungan yang erat dengan legitimasi langsung rakyat. Dalam sistem presidensial, legitimasi langsung menjadi fondasi utama kekuasaan eksekutif karena rakyat bertindak sebagai sumber utama pemberian mandat politik kepada pemegang kekuasaan pemerintahan. Scott Mainwaring menjelaskan bahwa legitimasi langsung merupakan elemen esensial presidensialisme karena memungkinkan eksekutif memiliki otoritas politik yang independen dari legislatif. Dalam konteks Indonesia, legitimasi langsung tidak hanya berlaku bagi Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga relevan diterapkan dalam pemilihan kepala daerah sebagai pejabat eksekutif di tingkat lokal.

Kepala daerah pada hakikatnya merupakan pemegang kekuasaan eksekutif di daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, desain hubungan antara kepala daerah dan DPRD seharusnya juga dibangun dalam kerangka sistem presidensial yang menempatkan eksekutif dan legislatif daerah dalam posisi yang sejajar. Apabila kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, maka kepala daerah memiliki legitimasi politik yang mandiri dari DPRD sehingga fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif dapat berjalan secara lebih seimbang. Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka legitimasi politik kepala daerah berpotensi menjadi bergantung pada konfigurasi politik legislatif daerah.

Ketergantungan legitimasi kepala daerah terhadap DPRD berpotensi menimbulkan pergeseran karakter sistem pemerintahan daerah dari presidensial menuju quasi parlementer. Dalam sistem parlementer, eksekutif lahir dari dan bertanggung jawab kepada parlemen sehingga hubungan antara eksekutif dan legislatif bersifat subordinatif. Apabila pola tersebut diterapkan dalam pemerintahan daerah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD, maka kepala daerah akan memiliki kecenderungan politik untuk mempertahankan dukungan DPRD sebagai basis keberlangsungan kekuasaannya. Kondisi demikian dapat melemahkan independensi eksekutif daerah serta mengaburkan prinsip *separation of powers* yang menjadi karakter utama presidensialisme.

Selain *separation of powers* dan *independent executive*, karakter penting sistem presidensial juga terletak pada mekanisme *checks and balances*. Prinsip ini menempatkan masing-masing cabang kekuasaan dalam posisi saling mengawasi guna mencegah dominasi satu cabang kekuasaan terhadap cabang

lainnya. Dalam pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Agar fungsi pengawasan tersebut berjalan secara efektif, kepala daerah dan DPRD harus memiliki legitimasi politik yang berbeda dan independen satu sama lain.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menciptakan keseimbangan legitimasi antara kepala daerah dan DPRD karena keduanya sama-sama memperoleh mandat langsung dari rakyat melalui mekanisme pemilu yang berbeda. Dalam kondisi demikian, relasi antara eksekutif daerah dan legislatif daerah berlangsung dalam kerangka kontrol dan pengawasan yang relatif seimbang. Namun apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka fungsi *checks and balances* berpotensi mengalami distorsi karena DPRD tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas, tetapi juga menjadi lembaga yang menentukan lahirnya kekuasaan eksekutif daerah. Kondisi tersebut dapat membuka ruang bagi praktik politik transaksional serta memperlemah independensi kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan.

Dengan demikian, karakteristik sistem presidensial dalam ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara prinsip *separation of powers, independent executive*, legitimasi langsung rakyat, dan mekanisme *checks and balances*. Keempat karakter tersebut memperlihatkan bahwa legitimasi langsung dari rakyat merupakan unsur penting dalam menjaga independensi kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial. Oleh karena itu, dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, pemilihan kepala daerah secara langsung lebih sesuai dengan karakter sistem presidensial dibandingkan mekanisme pemilihan oleh DPRD yang berpotensi mengaburkan pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif daerah.

b. Kedudukan Kepala Daerah sebagai Eksekutif Daerah dalam Sistem Presidensial

Kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada hakikatnya merupakan pemegang kekuasaan eksekutif di tingkat daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Kedudukan tersebut secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan tersebut, kepala daerah berkedudukan

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, kepala daerah dan DPRD memiliki fungsi kelembagaan yang berbeda karena kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan DPRD menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif daerah, kepala daerah memiliki fungsi yang serupa dengan Presiden dalam lingkup pemerintahan nasional, yakni menjalankan administrasi pemerintahan, melaksanakan kebijakan publik, dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Bagir Manan menyatakan bahwa kepala daerah merupakan organ pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah.²² Oleh karena itu, kepala daerah tidak dapat diposisikan sekadar sebagai pejabat administratif biasa, melainkan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di daerah yang memiliki legitimasi politik dan tanggung jawab konstitusional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedudukan kepala daerah sebagai cabang eksekutif daerah menjadi penting dalam kaitannya dengan karakter sistem presidensial yang dianut Indonesia. Sistem presidensial pada dasarnya menempatkan eksekutif sebagai cabang kekuasaan yang berdiri mandiri dan tidak bergantung pada lembaga legislatif. Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip tersebut seharusnya juga tercermin dalam hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah tidak boleh berada dalam posisi subordinatif terhadap DPRD karena keduanya merupakan dua organ pemerintahan daerah yang memiliki fungsi dan legitimasi politik masing-masing. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam sistem presidensial, hubungan antara eksekutif dan legislatif dibangun berdasarkan prinsip keseimbangan kekuasaan (*balanced powers*), bukan hubungan pertanggungjawaban politik sebagaimana dalam sistem parlementer.

Hubungan antara kepala daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut terlihat dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD sebagai lembaga representatif daerah dengan fungsi pengawasan terhadap jalannya

²² Manan, Bagir, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII Press, Yogyakarta

pemerintahan daerah. Dalam menjalankan pemerintahan, kepala daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, tetapi DPRD tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan kepala daerah hanya karena alasan politik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah di Indonesia secara normatif lebih dekat dengan karakter presidensial dibandingkan parlementer.

Namun demikian, hubungan antara kepala daerah dan DPRD akan mengalami perubahan mendasar apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD. Dalam mekanisme tersebut, legitimasi politik kepala daerah tidak lagi bersumber langsung dari rakyat, melainkan berasal dari dukungan politik DPRD. Akibatnya, kepala daerah berpotensi mengalami ketergantungan politik terhadap DPRD sebagai lembaga yang menentukan lahirnya kekuasaan eksekutif daerah. Kondisi demikian dapat memengaruhi independensi kepala daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan karena keberlangsungan kekuasaan politik kepala daerah akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi partai politik di DPRD.

Dalam teori sistem pemerintahan, legitimasi politik merupakan unsur penting dalam menentukan karakter hubungan antara eksekutif dan legislatif. Giovanni Sartori menyatakan bahwa legitimasi kekuasaan eksekutif menentukan tingkat independensi pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi politik dan administrasi negara.²³ Apabila legitimasi eksekutif bersumber langsung dari rakyat, maka eksekutif memiliki posisi politik yang relatif mandiri dari legislatif. Sebaliknya, apabila legitimasi tersebut berasal dari lembaga legislatif, maka hubungan eksekutif dan legislatif cenderung bergerak ke arah parlementer karena eksekutif bergantung pada dukungan politik legislatif.

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, legitimasi politik kepala daerah yang bersumber langsung dari rakyat menjadi penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD. Pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan kepala daerah mandat demokratis yang setara dengan DPRD karena keduanya sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, relasi antara kepala daerah dan DPRD dapat berjalan dalam kerangka *checks and balances* yang lebih seimbang. Kepala daerah tidak berada di bawah

²³ Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham

dominasi DPRD, begitu pula DPRD tidak dapat mengendalikan kekuasaan eksekutif secara langsung.

Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka hubungan tersebut berpotensi berubah menjadi hubungan subordinatif. Kepala daerah dapat terdorong untuk mempertahankan dukungan politik DPRD demi menjaga stabilitas kekuasaan pemerintahannya. Keadaan demikian berpotensi menimbulkan praktik politik transaksional antara kepala daerah dan DPRD, terutama dalam pembentukan kebijakan daerah, penganggaran, maupun pengawasan pemerintahan daerah. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut dapat melemahkan independensi kekuasaan eksekutif daerah dan menggeser karakter sistem pemerintahan daerah dari presidensial menuju quasi parlementer.

Selain itu, legitimasi langsung kepala daerah juga berkaitan erat dengan akuntabilitas politik kepada rakyat. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat memiliki tanggung jawab politik yang lebih besar kepada pemilih dibanding kepada elite politik di DPRD. Dalam demokrasi modern, akuntabilitas publik merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Robert Dahl menyatakan bahwa demokrasi menuntut adanya hubungan langsung antara rakyat dan pengambil keputusan politik sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab yang jelas kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Oleh karena itu, pilkada langsung memperkuat hubungan politik antara kepala daerah dan rakyat sekaligus meningkatkan kualitas akuntabilitas pemerintahan daerah.

Dengan demikian, kedudukan kepala daerah sebagai eksekutif daerah dalam sistem presidensial Indonesia menuntut adanya legitimasi politik yang mandiri dan bersumber langsung dari rakyat. Kepala daerah bukan bagian dari DPRD dan tidak boleh ditempatkan sebagai eksekutif yang lahir dari proses politik legislatif sebagaimana dalam sistem parlementer. Dalam kerangka sistem presidensial, hubungan antara kepala daerah dan DPRD harus dibangun berdasarkan prinsip keseimbangan kekuasaan dan *checks and balances*. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi mekanisme yang lebih sesuai dengan karakter sistem presidensial karena mampu menjaga independensi eksekutif daerah, memperkuat legitimasi politik kepala daerah, dan mempertahankan keseimbangan hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah dalam negara demokrasi konstitusional.

c. Problematika Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam Sistem Presidensial

Gagasan pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD pada dasarnya tidak hanya menimbulkan persoalan prosedural demokrasi, tetapi juga menyangkut kesesuaian desain ketatanegaraan dengan karakter sistem presidensial yang dianut Indonesia. Dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif idealnya memperoleh legitimasi secara langsung dari rakyat sehingga memiliki kedudukan politik yang mandiri dari lembaga legislatif. Oleh karena itu, ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD, muncul persoalan mendasar terkait independensi kekuasaan eksekutif daerah dan keseimbangan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah.

Salah satu problem utama pemilihan kepala daerah oleh DPRD adalah potensi subordinasi kepala daerah terhadap DPRD. Dalam mekanisme tersebut, kepala daerah memperoleh kekuasaan politik melalui dukungan mayoritas anggota DPRD sehingga terdapat kecenderungan bahwa kepala daerah akan memiliki ketergantungan politik terhadap kekuatan partai-partai di DPRD. Ketergantungan tersebut berpotensi menempatkan kepala daerah dalam posisi subordinatif karena keberlangsungan stabilitas politik pemerintahannya sangat dipengaruhi oleh hubungan politik dengan DPRD. Padahal, dalam sistem presidensial, eksekutif seharusnya memiliki kedudukan yang sejajar dan independen dari legislatif.

Potensi subordinasi tersebut dapat memengaruhi independensi kepala daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kepala daerah dapat terdorong untuk lebih mengutamakan kepentingan politik partai-partai pendukung di DPRD dibanding kepentingan masyarakat luas. Akibatnya, orientasi pemerintahan daerah berpotensi bergeser dari pelayanan publik menuju upaya mempertahankan dukungan politik legislatif. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip dasar presidensialisme yang menempatkan eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang memperoleh mandat langsung dari rakyat dan tidak bergantung pada dukungan politik legislatif dalam menjalankan kekuasaannya.

Selain potensi subordinasi, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga berpotensi melemahkan legitimasi demokratis kepala daerah. Dalam negara demokrasi, legitimasi politik pemerintahan pada dasarnya bersumber dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan hubungan legitimasi yang kuat antara rakyat dan kepala daerah karena mandat kekuasaan diperoleh secara langsung melalui pemilihan umum. Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih

oleh DPRD, legitimasi politik kepala daerah menjadi bersifat tidak langsung karena diperoleh melalui representasi politik anggota DPRD.

Secara teoritis, demokrasi representatif memang tetap merupakan bagian dari sistem demokrasi. Namun, dalam konteks sistem presidensial, legitimasi langsung memiliki arti yang lebih penting karena berkaitan dengan independensi kekuasaan eksekutif. Giovanni Sartori menjelaskan bahwa legitimasi langsung memberikan dasar otoritas yang kuat bagi eksekutif dalam menjalankan pemerintahan tanpa ketergantungan terhadap parlemen (Sartori, 1997). Oleh karena itu, ketika legitimasi kepala daerah tidak lagi diperoleh langsung dari rakyat, maka posisi politik kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif daerah menjadi relatif lebih lemah dibanding DPRD.

Melemahnya legitimasi demokratis kepala daerah juga dapat berdampak terhadap kualitas akuntabilitas pemerintahan daerah. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat pada dasarnya memiliki tanggung jawab politik secara langsung kepada masyarakat sebagai pemberi mandat kekuasaan. Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka orientasi akuntabilitas politik kepala daerah berpotensi bergeser kepada elite politik dan partai-partai di DPRD. Kondisi demikian dapat mengurangi kualitas hubungan demokratis antara rakyat dan pemerintah daerah karena masyarakat tidak lagi menjadi penentu langsung dalam pembentukan kekuasaan eksekutif daerah.

Problematika lain yang sangat mungkin muncul adalah meningkatnya praktik *political bargaining* dalam proses pemilihan kepala daerah. Pemilihan melalui DPRD membuka ruang negosiasi politik antar partai politik dan kelompok kepentingan dalam menentukan kepala daerah terpilih. Dalam praktik politik, kondisi tersebut berpotensi memunculkan transaksi politik yang tidak sepenuhnya didasarkan pada kapasitas dan kualitas calon kepala daerah, melainkan pada kompromi kekuasaan antar elite politik. Bahkan, pemilihan melalui DPRD dapat mendorong praktik pembagian kepentingan politik dalam pemerintahan daerah sebagai konsekuensi dari dukungan politik yang diberikan kepada calon kepala daerah.

Fenomena *political bargaining* tersebut sesungguhnya sangat dekat dengan karakter sistem parlementer, di mana pembentukan pemerintahan sangat dipengaruhi oleh kompromi politik antar partai di parlemen. Dalam sistem parlementer, kondisi demikian merupakan konsekuensi logis karena pemerintah dibentuk berdasarkan dukungan mayoritas parlemen. Namun dalam sistem presidensial, dominasi kompromi politik legislatif terhadap

pembentukan eksekutif justru berpotensi mengaburkan prinsip pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.

Selain itu, pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga dapat menyebabkan bergesernya karakter sistem pemerintahan daerah dari presidensial menuju *quasi parlementer*. Pergeseran tersebut terjadi karena kepala daerah sebagai eksekutif daerah tidak lagi memperoleh legitimasi langsung dari rakyat, melainkan dari DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Dalam kondisi demikian, hubungan antara kepala daerah dan DPRD menjadi lebih menyerupai hubungan antara kabinet dan parlemen dalam sistem parlementer. Kepala daerah akan cenderung mempertahankan hubungan politik dengan DPRD guna menjaga stabilitas pemerintahannya.

Kondisi tersebut berpotensi mengurangi independensi kepala daerah dalam menjalankan kebijakan pemerintahan daerah. Kepala daerah dapat mengalami tekanan politik dari DPRD dalam proses pengambilan keputusan strategis, terutama yang berkaitan dengan kebijakan anggaran, program pembangunan daerah, maupun pengisian jabatan birokrasi daerah. Akibatnya, mekanisme *checks and balances* yang seharusnya berjalan secara seimbang berubah menjadi hubungan politik yang saling bergantung antara eksekutif dan legislatif daerah.

Dalam perspektif konstitusional, keadaan tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukan sekadar perubahan teknis mekanisme demokrasi lokal, melainkan juga berpotensi memengaruhi desain sistem pemerintahan yang dibangun dalam UUD NRI Tahun 1945. Penguatan sistem presidensial pasca reformasi pada dasarnya diarahkan untuk menciptakan eksekutif yang kuat, mandiri, dan memperoleh legitimasi langsung dari rakyat. Oleh karena itu, apabila kepala daerah sebagai bagian dari cabang eksekutif daerah dipilih oleh DPRD, maka terdapat risiko inkonsistensi antara desain demokrasi lokal dengan karakter presidensialisme yang dianut Indonesia.

Dengan demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD menimbulkan sejumlah problematika mendasar dalam sistem presidensial Indonesia, antara lain potensi subordinasi kepala daerah terhadap DPRD, melemahnya legitimasi demokratis kepala daerah, meningkatnya praktik *political bargaining*, serta bergesernya karakter sistem pemerintahan daerah menuju *quasi parlementer*. Problematika tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak hanya berimplikasi terhadap

kualitas demokrasi lokal, tetapi juga berpotensi mengganggu konsistensi prinsip presidensialisme dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

d. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai Model Demokrasi yang Selaras dengan Sistem Presidensial

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari penguatan demokrasi dan sistem presidensial dalam ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Reformasi konstitusi yang dilakukan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya bertujuan memperluas partisipasi politik rakyat, tetapi juga memperkuat sistem presidensial dengan menempatkan legitimasi kekuasaan eksekutif bersumber langsung dari rakyat. Dalam konteks tersebut, pilkada langsung tidak dapat dipahami semata-mata sebagai mekanisme prosedural demokrasi lokal, melainkan sebagai bagian dari desain konstitusional untuk menjaga konsistensi sistem presidensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keterkaitan antara demokrasi langsung dan presidensialisme terlihat dari prinsip dasar sistem presidensial yang menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi utama kekuasaan eksekutif. Dalam sistem presidensial, eksekutif memperoleh mandat politik secara langsung dari rakyat sehingga memiliki kedudukan yang mandiri dari legislatif. Juan Linz menyatakan bahwa legitimasi langsung merupakan ciri utama presidensialisme karena presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu dan tidak bergantung pada dukungan parlemen dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Prinsip tersebut tidak hanya relevan pada tingkat pemerintahan nasional, tetapi juga memiliki relevansi dalam pemerintahan daerah karena kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif di tingkat lokal.

Dalam konteks Indonesia, penguatan demokrasi langsung pasca reformasi tercermin melalui pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah oleh rakyat. Pemilihan langsung tersebut menunjukkan adanya upaya konstitusional untuk membangun legitimasi politik eksekutif yang bersumber langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Oleh karena itu, pilkada langsung memiliki hubungan yang erat dengan karakter presidensialisme karena kepala daerah memperoleh mandat politik secara mandiri tanpa bergantung pada kekuatan politik DPRD. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa legitimasi langsung merupakan instrumen penting dalam menjaga keseimbangan hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial.

Legitimasi langsung dari rakyat memberikan kepala daerah posisi politik yang lebih independen dalam menjalankan pemerintahan daerah. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki dasar legitimasi yang kuat karena kekuasaan yang dijalankan berasal dari mandat masyarakat. Kondisi tersebut memungkinkan kepala daerah menjalankan kebijakan pemerintahan secara lebih mandiri tanpa tekanan politik yang berlebihan dari DPRD. Sebaliknya, apabila legitimasi kepala daerah bersumber dari DPRD, maka terdapat kecenderungan kepala daerah akan lebih bergantung pada konfigurasi politik legislatif daerah dibanding pada kehendak rakyat secara langsung.

Selain memperkuat legitimasi eksekutif, pilkada langsung juga berkontribusi terhadap stabilitas pemerintahan daerah dalam sistem presidensial. Stabilitas pemerintahan menjadi salah satu tujuan penting presidensialisme karena eksekutif dipilih untuk masa jabatan tertentu (*fixed term office*) dan tidak mudah dijatuhkan oleh dinamika politik legislatif. Scott Mainwaring menjelaskan bahwa legitimasi langsung yang dimiliki eksekutif dalam sistem presidensial menciptakan stabilitas politik karena keberlangsungan pemerintahan tidak sepenuhnya ditentukan oleh konfigurasi kekuatan parlemen. Dalam konteks pemerintahan daerah, kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki stabilitas politik yang lebih kuat dibanding kepala daerah yang lahir dari kompromi politik DPRD.

Stabilitas tersebut penting untuk mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik. Kepala daerah yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat memiliki ruang yang lebih besar untuk menjalankan kebijakan berdasarkan visi pembangunan daerah tanpa terlalu dibatasi oleh kepentingan politik jangka pendek di DPRD. Dengan demikian, pilkada langsung tidak hanya memperkuat demokrasi lokal, tetapi juga mendukung efektivitas pemerintahan dalam sistem presidensial.

Di sisi lain, pilkada langsung juga memperkuat akuntabilitas politik kepala daerah kepada rakyat. Dalam demokrasi modern, akuntabilitas merupakan prinsip penting yang menghubungkan pemegang kekuasaan dengan masyarakat sebagai pemberi mandat politik. Robert Dahl menyatakan bahwa demokrasi menuntut adanya hubungan yang jelas antara rakyat dan pengambil keputusan politik sehingga pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas kebijakan dan tindakan yang dilakukan (Dahl, 1989). Dalam mekanisme pilkada langsung, rakyat memiliki peran langsung

dalam menentukan kepala daerah sekaligus memiliki hak politik untuk mengevaluasi dan mengganti kepala daerah melalui pemilihan berikutnya.

Hubungan langsung antara rakyat dan kepala daerah menciptakan pola akuntabilitas yang lebih demokratis dibanding mekanisme pemilihan melalui DPRD. Kepala daerah tidak hanya bertanggung jawab kepada elite politik atau partai-partai di DPRD, tetapi kepada masyarakat luas sebagai pemegang legitimasi kekuasaan. Kondisi tersebut memperkuat kualitas demokrasi lokal karena rakyat menjadi aktor utama dalam proses pembentukan dan pengawasan kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, pilkada langsung memperkuat prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Lebih jauh, dalam perspektif konstitusional, pilkada langsung dapat dipandang sebagai *constitutional necessity* dalam sistem presidensial Indonesia. Meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya menggunakan frasa "dipilih secara demokratis", pemaknaan terhadap norma tersebut tidak dapat dilepaskan dari keseluruhan desain konstitusi yang menempatkan sistem presidensial sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Penafsiran konstitusi harus dilakukan secara sistematis dengan memperhatikan keterkaitan antar norma konstitusional, termasuk prinsip kedaulatan rakyat, pembagian kekuasaan, dan legitimasi eksekutif dalam sistem presidensial.

Dalam kerangka tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung sesungguhnya bukan sekadar pilihan kebijakan hukum (*legal policy*), melainkan kebutuhan konstitusional untuk menjaga konsistensi karakter presidensialisme dalam pemerintahan daerah. Apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka terdapat potensi terjadinya inkonsistensi antara desain demokrasi lokal dengan prinsip dasar sistem presidensial yang menempatkan legitimasi eksekutif berasal langsung dari rakyat. Oleh karena itu, pilkada langsung harus dipahami sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga independensi eksekutif daerah, memperkuat demokrasi lokal, dan mempertahankan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan model demokrasi yang paling selaras dengan sistem presidensial Indonesia. Pilkada langsung tidak hanya memberikan legitimasi demokratis yang kuat kepada kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif daerah, tetapi juga memperkuat stabilitas pemerintahan, akuntabilitas politik kepada rakyat, dan konsistensi prinsip presidensialisme dalam sistem ketatanegaraan

Indonesia. Oleh karena itu, dalam perspektif demokrasi konstitusional, pilkada langsung pada dasarnya merupakan kebutuhan konstitusional (*constitutional necessity*) dalam menjaga hubungan yang seimbang antara demokrasi, kedaulatan rakyat, dan sistem presidensial di Indonesia.

Kesimpulan

Frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya harus dimaknai sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dalam kerangka negara demokrasi yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Pemaknaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan prinsip partisipasi politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, tetapi juga berhubungan erat dengan karakter dasar sistem presidensial yang menempatkan legitimasi kekuasaan eksekutif bersumber langsung dari rakyat. Meskipun Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya menempatkan frasa “dipilih secara demokratis” sebagai bagian dari *open legal policy* yang memungkinkan adanya mekanisme pemilihan tidak langsung, namun secara sistematis dan konstitusional, pilkada langsung lebih sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan (*separation of powers*), independensi eksekutif (*independent executive*), dan mekanisme *checks and balances* dalam sistem presidensial Indonesia. Dengan demikian, demokrasi dalam konteks sistem presidensial tidak dapat dipisahkan dari legitimasi langsung rakyat terhadap kekuasaan eksekutif, termasuk kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di daerah.

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD berpotensi menimbulkan persoalan konstitusional dan teoritis dalam sistem presidensial Indonesia. Mekanisme tersebut dapat menyebabkan subordinasi kepala daerah terhadap DPRD, melemahkan legitimasi demokratis kepala daerah, membuka ruang *political bargaining* antar elite politik, serta menggeser karakter sistem pemerintahan daerah menuju *quasi parlementer*. Dalam kondisi demikian, kepala daerah tidak lagi memiliki legitimasi politik yang mandiri dari legislatif daerah sehingga hubungan antara eksekutif dan legislatif cenderung bergerak ke arah hubungan subordinatif sebagaimana dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan model demokrasi yang paling selaras dengan sistem presidensial Indonesia karena mampu menjaga independensi eksekutif daerah, memperkuat akuntabilitas

politik kepada rakyat, serta mempertahankan konsistensi prinsip demokrasi konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2019, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Vol. 2, Rajawali Pers, Jakarta.
- Dahl, Robert A., 1989, Democracy and Its Critics, Yale University Press, New Haven.
- Haboddin, Muhtar, 2016, Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia, Universitas Brawijaya Press, Malang.
- Held, David, 2006, Models of Democracy, 3rd ed., Stanford University Press, Stanford.
- Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson, 1976, No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Harvard University Press, Cambridge.
- Lijphart, Arend, 2012, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, 2nd ed., Yale University Press, New Haven.
- Mahfud MD, Moh., 2021, Politik Hukum di Indonesia, edisi revisi, Rajawali Pers, Depok.
- Manan, Bagir, 2004, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum FH UII Press, Yogyakarta.
- Montesquieu, Charles de Secondat, 1748, The Spirit of Laws, Barrillot & Sons, Geneva.
- Sartori, Giovanni, 1987, The Theory of Democracy Revisited, Chatham House Publishers, Chatham.
- Sartori, Giovanni, 1997, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2nd ed., New York University Press, New York.
- Schumpeter, Joseph A., 1942, Capitalism, Socialism and Democracy, Harper & Brothers, New York.
- Shugart, Matthew Soberg dan John M. Carey, 1992, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge.

Tjenreng, M. Zubakhrum B., 2020, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, Papas Sinar Sinanti, Depok.

Jurnal

Hanafi, Ridho Imawan, 2014, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 2, hlm. 1-16.

Linz, Juan J., 1990, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, hlm. 51-69.

Noor, Firman, Sarah Nuraini Siregar, Ridho Imawan Hanafi, dan David Sepriwasa, 2021, "The Implementation of Direct Local Election (Pilkada) and Money Politics Tendencies: The Current Indonesian Case", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, Vol. 6, No. 2, hlm. 227-246.

Surbakti, Ramlan, 2021, "Demokrasi Lokal dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, No. 1, hlm. 1-15.

Karangan Esai dalam Buku Kumpulan Tulisan

Asshiddiqie, Jimly, 2023, "Democratic Regression and the Rule of Law in Indonesia", Orasi ilmiah pengukuhan Guru Besar Kehormatan, Melbourne Law School, University of Melbourne, Melbourne, 27 Juli 2023.

Mainwaring, Scott dan Matthew Soberg Shugart, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 12-54.

Internet

Attar, Haekal, 2024, "Prabowo Pilih Kepala Daerah Lewat DPRD, Pakar Sebut Tak Sesuai Peraturan MK", *NU Online*, 14 Desember 2024.

Rahmawati, Dwi, 2024, "Perludem Nilai Gubernur Dipilih DPRD Bikin Rakyat Tersandera", *detikNews*, 13 Desember 2024.

Suryana, Wahyu, 2023, "Pidato di Australia, Jimly Asshiddiqie Sebut Demokrasi di Indonesia Mundur", *Republika*, 28 Juli 2023.