



E-PAPER PERPUSTAKAAN DPR-RI

<http://epaper.dpr.go.id>

Judul : Pemilihan Kepala Daerah, Bentuk Pemerintahan, dan Desentralisasi
Tanggal : Selasa, 23 Desember 2025
Surat Kabar : Kompas
Halaman : 6

Mengapa muncul lagi usul agar pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD? Bukankah sistem pemilihan ini sudah ditolak masyarakat dan dibatalkan dengan perppu?

Oleh Ramlan Surbakti

Mengapa Indonesia menyelenggarakan tujuh jenis pemilu? Sejumlah pihak menilai tujuh jenis pemilu merupakan pemborosan. Karena itu, mereka mengusulkan pengurangan jenis pemilu.

Dalam sambutannya pada perayaan HUT Partai Golkar, Presiden Prabowo Subianto mengatakan, kepala daerah di Malaysia, Inggris, Australia, Kanada, dan India dipilih oleh anggota DPRD karena biayanya dinilai lebih murah daripada dipilih langsung oleh rakyat. Partai Golkar dan PKB juga sependapat dengan Presiden agar kepala daerah dipilih oleh DPRD. Kalau pernyataan Presiden dan kedua partai itu benar, pernyataan tersebut sungguh menyesatkan karena pemilihan kepala daerah oleh DPRD di kelima negara tersebut bukan karena pertimbangan biaya, melainkan karena bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan daerah yang ditetapkan dalam UUD di kelima negara tersebut.

Jumlah jenis pemilu yang diselenggarakan oleh suatu negara ditentukan oleh struktur negara menurut UUD, yaitu bentuk negara (monarki ataukah republik), susunan negara (kesatuan atau federasi), bentuk pemerintahan (parlementer, presidensial, ataukah semi-presidensial), sistem perwakilan politik (unikameral ataukah bikameral), dan sistem pemerintahan daerah (sentralisasi ataukah desentralisasi). Amerika Serikat menyelenggarakan 6 jenis pemilu, Filipina 10 jenis pemilu, dan Indonesia 7 jenis pemilu karena lima struktur negara menurut konstitusi masing-masing negara. Sesuai dengan judul tulisan ini, hanya pengaruh bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan daerah terhadap sistem pemilihan kepala daerah saja yang akan dijelaskan di sini.

Bentuk pemerintahan

Kelima negara yang disebutkan oleh Presiden di atas mengadopsi bentuk pemerintahan demokrasi parlementer dan sistem pemerintahan daerah desentralisasi. Bentuk pemerintahan demokrasi parlementer hanya menempatkan parlemen yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat/pemilih. Karena itu, negara yang mengadopsi bentuk pemerintahan demokrasi parlementer hanya menyelenggarakan pemilu anggota parlemen. Menteri perdana dan menteri anggota kabinet dipilih dari dan oleh parlemen. Eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Parlemen dapat memberi mosi tidak percaya kepada kabinet sehingga kepala negara perlu memanggil ketua partai untuk menyusun kabinet. Sebaliknya menteri perdana dapat membubarkan parlemen sehingga harus dilaksanakan pemilu untuk memilih anggota parlemen baru. Parlemen bertanggung jawab kepada para pemilih.

Bentuk pemerintahan demokrasi presidensial yang diadopsi oleh AS, Filipina, dan Indonesia menempatkan presiden dan DPR dalam kedudukan setara karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat/pemilih. DPR dan presiden sama-sama memperoleh legitimasi kekuasaan langsung dari para pemilih. Itulah sebabnya bentuk pemerintahan demokrasi presidensial disebut *twin legitimacy*. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi bertanggungjawab kepada rakyat/pemilih. Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR.

DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dapat mengajukan tuntutan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR bila memiliki bukti pelanggaran yang cukup. Tetapi, tuntutan itu hanya dapat ditindaklanjuti oleh MPR bila sidang Mahkamah Konstitusi memutuskan presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran. Proses pemberian mosi tidak percaya dari parlemen kepada kabinet atau proses pembubaran parlemen oleh menteri perdana dan kabinet relatif lebih mudah daripada proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

Jadi, kalau di kelima negara yang disebut Presiden para anggota DPRD-lah yang memilih kepala daerah, itu bukan karena pertimbangan biaya, melainkan karena bentuk pemerintahan demokrasi parlementer dan sistem pemerintahan daerah desentralisasi menempatkan DPRD sebagai lembaga pemerintahan daerah yang memperoleh legitimasi langsung dari para pemilih karena dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada para pemilih. DPRD merupakan sumber legitimasi kepala daerah. Keberadaan kepala daerah bergantung pada kepercayaan dan dukungan DPRD.

Sistem pemerintahan daerah desentralisasi

Karena AS, Filipina, dan Indonesia secara konstitusional juga mengadopsi sistem pemerintahan daerah desentralisasi, bentuk pemerintahan presidensial *mutatis mutandis* juga berlaku di daerah, yaitu baik anggota DPRD maupun kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat/pemilih. Keduanya mendapat legitimasi langsung dari rakyat/pemilih. Jadi, DPRD dan kepala daerah merupakan lembaga pemerintahan daerah yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat/pemilih.

Singkat kata, bentuk pemerintahan demokrasi parlementer menempatkan parlemen pada tingkat nasional dan DPRD pada tingkat daerah yang memperoleh legitimasi kekuasaan langsung dari rakyat/pemilih, sedangkan bentuk pemerintahan demokrasi presidensial menempatkan presiden dan DPR pada tingkat nasional dan kepala daerah dan DPRD pada tingkat daerah yang menerima legitimasi kekuasaan langsung dari rakyat/pemilih.

Barangkali sejumlah pihak mengajukan keberatan dengan alasan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tidak secara tersurat menyatakan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan hanya menyebut kepala daerah dipilih secara demokratis. Sistem pemerintahan daerah desentralisasi ditetapkan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Setiap daerah otonom memiliki DPRD dan kepala daerah yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan sendiri. Anggota DPRD dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Pasal 18 Ayat (4) memang tidak secara eksplisit menyatakan gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kepala daerah kabupaten, dan kepala daerah kota dipilih melalui pemilu.

Mengapa mekanisme pemilihan kepala daerah yang ditetapkan MPR tidak seperti DPRD? Sistem pemerintahan desentralisasi sudah ditetapkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Ketika Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 dirumuskan pada tahun 1999, bentuk pemerintahan demokrasi presidensial, khususnya sistem pemilu presiden dan wakil presiden, masih dalam perdebatan pada Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR.

Karena sistem pemilu kepala daerah dalam suatu negara kesatuan dengan desentralisasi harus mutatis mutandis menyesuaikan diri dengan sistem pemilu presiden, sistem pemilihan kepala daerah dirumuskan secara umum (dipilih secara demokratis) sehingga masih sesuai dengan apa pun sistem pemilihan presiden yang dipilih MPR. Sistem pemilu presiden dan wakil presiden (bentuk pemerintahan demokrasi presidensial) baru tuntas pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Sidang Umum MPR tahun 2001 dan Perubahan Keempat UUD 1945 pada Sidang Umum MPR tahun 2002.

Pilkada langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat telah dilaksanakan untuk pertama kalinya pada tahun 2005 berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yang menetapkan UU ini adalah anggota Komisi II DPR yang pada Sidang Umum MPR menjadi pimpinan dan anggota Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR yang bertugas mempersiapkan draf Perubahan UUD 1945. Anggota Komisi II DPR yang membuat UU Nomor 32 Tahun 2004 memahami latar belakang rumusan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 sehingga disepakati rumusan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat/pemilih tanpa perdebatan.

Kemudian pilkada yang dilaksanakan pada tahun 2010 berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004. Tetapi, Presiden dan DPR kemudian membuat UU yang mengubah sistem pemilihan kepala daerah dari dipilih langsung oleh rakyat menjadi dipilih oleh DPRD. Karena protes besar-besaran dari masyarakat seluruh Indonesia, pasal-pasal yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD kemudian dibatalkan oleh Presiden Susilo Bambang YPerppu ini kemudian diterima DPR dan kemudian Komisi II DPR langsung memperbaiki dan melengkapi sistem pemilu kepala daerah ini menjadi hak prakarsa DPR. Prof Jimly Asshiddiqie dan saya diundang oleh Komisi II DPR untuk mengajukan masukan dalam perumusan RUU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Sistem pemilu kepala daerah ini tetap dilaksanakan sampai dengan pemilihan kepala daerah tahun 2024.

Mengapa muncul lagi usul agar pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD? Bukankah sistem pemilihan ini sudah ditolak masyarakat dan dibatalkan dengan Perppu oleh Presiden SBY? Bukankah Mahkamah Konstitusi sudah menetapkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai pemilu?

Karena itu, kalau pemilu kepala daerah dianggap mahal, harus diidentifikasi apakah mahal itu biaya penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang ditanggung APBD ataukah yang mahal itu biaya kampanye pemilu untuk mendapatkan suara dari pemilih yang ditanggung calon kepala daerah? Penyebab kemahalan tersebut harus dicari pada faktor lain, yang akan dijelaskan pada kesempatan lain.

Ramlan Surbakti, Penulis Guru Besar FISIP Universitas Airlangga dan Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia.udhoyono melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).