



# E-PAPER PERPUSTAKAAN DPR-RI

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

**Judul** : Manuver Pilkada DPRD  
**Tanggal** : Kamis, 08 Januari 2026  
**Surat Kabar** : Jakarta Post  
**Halaman** : 7

Seharusnya partai senang pemilu. Makin banyak pemilu, makin sering partai berhubungan dengan masyarakat. Anehnya, banyak partai di Indonesia tidak suka pemilu.

Oleh Djayadi Hanan

Partai Golkar dan PAN secara terbuka kembali mengusulkan agar kepala daerah dipilih lewat DPRD. Usulan ini didukung Presiden Prabowo, yang berarti didukung Partai Gerindra. Alasannya klasik, pilkada langsung berbiaya mahal (money politics) sehingga kepala daerah melakukan korupsi. Alasan lain, pilkada langsung hanya memberi tempat bagi orang berduit sehingga calon berkapabilitas tidak bisa bertarung dan menang.

Manuver pilkada lewat DPRD adalah manuver klasik dengan alasan klasik. Secara logika, politik, dan hukum, manuver ini memiliki banyak masalah. Kalau diteruskan akan menimbulkan banyak kegaduhan. Jika partai-partai koalisi yang kekuatannya supermayoritas di DPR tetap memaksakannya, itu berarti melupakan publik. Bisa jadi partai-partai koalisi akan berhadapan dengan oposisi publik.

Masalah logika, politik, dan hukum

Secara logika, menghubungkan kepala daerah yang terkena kasus korupsi dengan sistem pemilihan langsung sulit diterima. Logika yang dibangun adalah sistem pemilihan memiliki hubungan sebab akibat dengan terjadi atau tidak terjadinya korupsi.

Mari kita perluas cakupan logika ini. Banyak menteri yang juga tersangkut korupsi. Apakah itu berarti yang harus diubah adalah sistem penunjukan menteri oleh presiden? Banyak anggota DPR pusat yang tersangkut kasus korupsi. Maka, apakah artinya pemilihan anggota DPR oleh rakyat harus dihapuskan dan diganti? Bukankah sering kita dengar anggota DPR mengeluhkan biaya menjadi anggota DPR mahal?

Biaya politik tinggi itu juga relatif. Berapakah yang disebut tinggi? Sugiono, Sekretaris Jenderal Gerindra, mengatakan, dana pilkada langsung bisa digunakan untuk hal-hal yang lebih produktif (Kompas, 29/12/2025). Artinya, pemilu tidak begitu perlu dan tidak produktif. Pernyataan ini berakar pada pandangan bahwa hidup rakyat hanya soal ekonomi, sedangkan politik seperti pemilu adalah pengganggu. Padahal, politik dan demokrasi tidak pernah bisa dilepaskan dari ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Pandangan bahwa politik harus dikesampingkan dan lebih mementingkan ekonomi atau sebaliknya adalah pandangan lama. Di negara kita, politik pernah menjadi panglima di era 1950 hingga 1960-an. Hasilnya adalah krisis ekonomi dan politik tahun 1965-1966. Ekonomi dijadikan panglima oleh Soeharto sejak 1960-an akhir. Hasilnya, kita mengalami krisis multidimensi tahun 1998 yang menimbulkan kejatuhan Soeharto.

Bandingkan dengan era demokrasi, era pemilihan presiden langsung, pemilihan legislatif, dan pemilihan kepala daerah langsung. Dengan segala kekurangannya, Indonesia masih berhasil menjadi negara berpendapatan menengah (middle income country). Ekonomi dan demokrasi harus berjalan seiring. Pelaksanaan paling minimal dari demokrasi adalah pemilu.

Biaya politik tinggi, sering kali, baik secara eksplisit maupun implisit, dikaitkan dengan biaya di luar pembiayaan yang resmi. Ini sering dikaitkan dengan fenomena jual beli suara, biaya pencalonan, atau biaya-biaya yang sering dikaitkan dengan "pengamanan" suara. Semua ini dikenal dengan istilah politik uang (money politics). Bukankah undang-undang dan peraturan yang ada jelas melarang politik uang? Kalau partai politik atau kandidat mengeluhkan biaya yang mereka keluarkan sangat tinggi, itu berarti mereka mengakui melakukan politik uang. Itu juga berarti praktik yang terlarang menurut peraturan ini tetap terjadi karena tidak ada yang menindak. Masalahnya ada di penegakan hukum.

Kalau memang penyebab korupsi kepala daerah itu adalah pemilihan langsung, seharusnya sebagian besar kepala daerah itu terkena kasus korupsi. Sebagian besar itu misalnya lebih dari 50 persen. Benarkah faktanya demikian?

Menurut catatan Indonesia Corruption Watch (ICW, 7/2/2022), berdasarkan data dari situs Komisi Pemberantasan Korupsi

(KPK), selama 2004-2018 terdapat 22 gubernur dan 148 bupati/wali kota yang ditindak oleh KPK. Kurun tersebut mencakup kira-kira tiga periode kepemimpinan atau pilkada. Artinya, setiap periode kepemimpinan kepala daerah terdapat rata-rata 57 kepala daerah yang ditindak KPK. Rata-rata jumlah kepala daerah setiap periode adalah sekitar 500, yang berarti 10 persen dari total kepala daerah ditindak KPK karena kasus korupsi. Data ini memang masih indikatif karena data yang komprehensif belum tersedia. Namun, tetap bisa kita pertanyakan: bisakah kita serta-merta menghubungkan kasus korupsi tersebut dengan sistem pilkada langsung?

Sebaliknya, kalau pemilihan langsung itu penyebab korupsi, maka pemilihan tidak langsung lewat DPRD tidak membuat kepala daerah tersangkut korupsi. Faktanya, ketika pilkada lewat DPRD dijalankan antara 1999 dan 2004, banyak kepala daerah tersangkut kasus korupsi. Itu juga dengan catatan, KPK baru berdiri pada 2002.

Sebelum ada KPK, sulit sekali memproses kepala daerah yang tersangkut korupsi karena harus mendapatkan izin dari presiden. Jadi, jumlah kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi di masa pilkada lewat DPRD mungkin sebetulnya lebih banyak, hanya instrumen hukum belum cukup kuat menjangkau dan memprosesnya.

Alasan lain untuk menghapus pilkada langsung adalah karena konstitusi hanya memerintahkan untuk memilih kepala daerah secara demokratis. Jadi, penerjemahan demokratis bisa bukan pemilu. Dari segi ilmu politik, terjemahan paling minimal dari demokratis adalah melaksanakan pemilu. Itu artinya rakyat langsung bersuara. Demos dan kratos tidak bisa dijalankan secara baik menggunakan metode lain. Dengan demokrasi tidak langsung yang sekarang berlaku di seluruh negara demokratis, satu-satunya kekuasaan yang masih dimiliki rakyat adalah hak memilih lewat pemilu.

Ada pendapat yang mengatakan, karena anggota DPRD dipilih rakyat, ketika kepala daerah dipilih DPRD, berarti rakyat juga yang memilih. Ini logika salah kaprah. Anggota DPRD dipilih rakyat untuk menjalankan pemerintahan di bidang legislatif, bukan untuk memilih wakil rakyat lagi. Kepala daerah adalah wakil rakyat yang diberi mandat menjalankan pemerintahan di bidang eksekutif. Wakil rakyat tidak punya mandat memilih wakil rakyat lagi. Yang punya hak pilih itu rakyat, bukan wakil rakyat.

Boleh saja rakyat memilih wakilnya yang bertugas sebagai anggota DPRD dan/atau sekaligus sebagai kepala daerah. Artinya, kepala daerah yang dipilih oleh anggota DPRD haruslah di antara anggota DPRD, bukan orang lain yang belum punya mandat rakyat. Kalau ini dilakukan, berarti kita menggunakan sistem parlementer di daerah. Pertanyaannya, apakah sistem ketatanegaraan kita akan menggunakan sistem campuran berupa sistem presidensial di pusat dan sistem parlementer di daerah?

Katakanlah pengertian memilih secara demokratis itu masih multitafsir sehingga diperlukan penafsiran terhadap konstitusi. Siapakah penafsir konstitusi kita? Yang punya otoritas untuk itu adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Menurut MK, pemilu di Indonesia harus dibagi dua, yaitu pemilu nasional dan pemilu daerah. Pemilu daerah terdiri dari pemilihan kepala daerah dan pemilihan anggota DPRD. Pilkada dilaksanakan serentak dengan pemilihan anggota DPRD. Ini berarti memilih kepala daerah secara demokratis itu adalah melaksanakan pemilihan kepala daerah dengan rakyat yang memiliki hak pilih, bukan anggota DPRD. Menurut tafsir dari MK ini, yang konstitusional adalah memilih kepala daerah secara langsung.

Alasan lain menghapus pilkada langsung adalah karena ia hanya memberi tempat bagi orang berduit. Alasan ini sebetulnya aneh. Siapakah yang punya kewenangan mencalonkan kepala daerah? Jawabannya: partai politik. Kalau memang partai politik mau, seharusnya mereka mencalonkan orang-orang yang betul-betul memiliki kapasitas. Yang dipilih oleh rakyat dalam pilkada adalah pilihan terbatas (selected options) yang sudah disaring oleh partai politik. Masalahnya ada di pencalonan. Jadi, kalau mau, partai politik bisa membuat aturan yang mengharuskan calon kepala daerah harus kader partai politik yang memiliki kapasitas kepemimpinan dengan kriteria yang ketat, misalnya. Mengapa yang disalahkan adalah sistem pemilihannya? Memang ada calon independen dalam pilkada. Akan tetapi, sangat sulit bagi calon independen untuk memperoleh tiket pencalonan dalam sistem pilkada yang berlangsung selama ini.

Menafsirkan pilkada demokratis dengan pilkada lewat DPRD adalah juga kemunduran. Negara kita pernah punya undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, UU Nomor 1 Tahun 1957. Pasal 23 dan 24 UU tersebut menyatakan, sebelum ada undang-undang yang mengaturnya, pemilihan kepala daerah untuk sementara waktu dilakukan oleh DPRD. Selanjutnya dalam penjelasan Ad.3, undang-undang tersebut menyatakan: "Pada pokoknya seorang Kepala Daerah itu haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan itu, dan karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Berhubung dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa Kepala Daerah itu haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan."

Jadi, sangat jelas, para pendiri negara kita memiliki visi demokratis berupa dijalankannya hak daulat rakyat untuk memilih kepala daerah. Penjelasan UU itu juga menyatakan, kesementaraan pemilihan lewat DPRD itu karena memperhatikan kesiapan masyarakat. Maka, kalau pada tahun 2026, para elite partai politik menyatakan kita perlu kembali memilih kepala daerah lewat DPRD, itu artinya mundur ke belakang. Kalau alasannya karena masyarakat belum siap, alangkah naifnya alasan tersebut. Kemajuan masyarakat kita saat ini tentulah tidak sebanding dengan keadaan pada era 1950-an atau 1960-an.

Memang di awal reformasi ada pilkada lewat DPRD (1999-2004), tetapi itu dilakukan lebih karena alasan transisi. Jadi, jangan-jangan, yang tidak siap bukan masyarakat, melainkan para elite itu sendiri. Mereka tak siap untuk selalu dikontrol dan di-"nyinyiri" masyarakat. Tanpa memiliki hak suara, akan sulit bagi masyarakat untuk mengontrol kepala daerah. Tanpa hak

suara yang dimiliki masyarakat, akan lebih mudah bagi kepala daerah untuk mengabaikan mereka.

Sebagai pemilik kedaulatan atau pemilik hak suara, bagaimanakah sikap warga negara terhadap pilkada? LSI sering kali menanyakan soal ini dalam survei nasional ataupun lokal. Sejak 2012 hingga 2025, sejumlah survei nasional LSI menemukan bahwa masyarakat yang menghendaki pilkada secara langsung berkisar antara 87 persen dan 94 persen. Hampir semua warga menghendaki pilkada langsung. Sangat jelas juga, pilkada langsung lebih menjadi kehendak masyarakat. Dan, ini sangat masuk akal karena apa lagi yang dimiliki masyarakat dalam proses pemerintahan daerah selain memiliki hak suara dalam pemilu.

Kalau pilkada lewat DPRD ini tetap dipaksakan, bisa muncul komplikasi hukum dan politik. Karena ada keputusan MK yang menafsirkan pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagai pemilu atau pemilihan langsung oleh rakyat, maka UU yang mengatur pilkada lewat DPRD itu minimal bertentangan dengan keputusan MK. Bukankah menurut konstitusi keputusan MK final dan mengikat? Apakah itu berarti keputusan MK diabaikan? Akan banyak masyarakat yang melakukan gugatan. Seperti biasa, mungkin DPR dan pemerintah bisa bilang, terserah saja, silakan digugat. Ini berarti, sekali lagi, pemerintah bersama DPR akan berhadapan-hadapan dengan masyarakat, mungkin saja seperti sejumlah demo besar di 2024 ataupun 2025.

Partai, pemilu, dan demokrasi

Partai politik seharusnya adalah pembawa aspirasi masyarakat. Pemilu adalah sarana paling ajek bagi partai untuk berhubungan dengan masyarakat atau memilih. Menurut UU Partai Politik (No 2/2008 dan sejumlah perubahannya), fungsi partai politik ada lima. Tiga di antaranya terkait dengan menyadarkan warga akan hak dan kewajibannya, menyalurkan aspirasi warga, dan meningkatkan partisipasi politik warga. Partai menurut UU harus terus-menerus berhubungan dengan warga.

Jadi, seharusnya partai senang dengan pemilu. Makin banyak pemilu, makin sering partai berhubungan dengan masyarakat. Namun, anehnya, banyak partai di Indonesia tidak suka pemilu. Mereka hanya mau pemilu kalau secara verbatim disebut dalam konstitusi. Kalau disebut demokratis, dicari pembenaran supaya pelaksanaannya bukan pemilu. Jadi, bagi partai-partai ini, melaksanakan pemilu itu semata-mata prosedur menjalankan konstitusi. Padahal, seharusnya esensi pemilu adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat. Faktor-faktor yang timbul akibat pelaksanaan pemilu, seperti biaya atau kerumitan lainnya, seharusnya tidak bisa menjadi faktor yang membatalkan pemilu itu sendiri.

Pemilu adalah definisi paling minimal dari demokrasi. Para elite partai seharusnya ingat, mereka memiliki kekuasaan dan daya tawar seperti sekarang karena ada demokrasi, hasil Reformasi 1998. Kalau tidak, yang punya daya tawar hanyalah pemegang kuasa. Kalau demokrasi minimal ini makin dikurangi, sebetulnya adalah mengurangi peran dan fungsi partai politik. Mungkin dalam jangka pendek para elite partai mendapatkan keuntungan dengan dihapusnya pemilu, seperti pilkada langsung. Namun, seiring dengan makin pudarnya demokrasi, partai politik, dalam jangka menengah dan panjang, akan hilang pula, kecuali hanya sebagai pajangan seperti di era Orde Baru.

Djayadi Hanan, Dosen Ilmu Politik Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII)/Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI)