

# **MENALAR PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG VS TIDAK LANGSUNG**

Perkumpulan Amerta  
Januari, 2026

## PENGANTAR-1

Perdebatan mengenai apakah kepala daerah (gubernur, walikota dan bupati) di Indonesia seharusnya dipilih secara langsung oleh warga atau secara tidak langsung melalui parlemen daerah (DPRD) bukanlah sekadar pertanyaan teknis tentang desain pemilihan. Ini adalah pilihan fundamental tentang arah demokrasi Indonesia: apakah akan melanjutkan proyek konsolidasi demokrasi yang belum selesai atau tergelincir ke kondisi kemunduran politik, di mana institusi demokrasi formal tetap utuh namun kontrol rakyat yang substansial atas kekuasaan terus melemah.

Sejak Reformasi 1998, Indonesia secara sadar menolak tata kelola yang memusatkan wewenang politik di tangan elit yang sempit. Reformasi lahir dari kemarahan publik yang mendalam terhadap hegemoni elit, pengambilan keputusan yang tertutup, dan isolasi penguasa dari pertanggungjawaban sosial. Pemilihan langsung—yang diperkenalkan secara nasional pada tahun 2005—bukanlah eksperimen administratif, melainkan koreksi sistemik yang bertujuan untuk memecah kolusi antara elit politik, kekuasaan birokrasi, dan kepentingan ekonomi yang mendominasi tatanan pra-Reformasi.

## PENGANTAR-2

Di tengah latar belakang historis ini, usulan untuk mengembalikan pemilihan eksekutif lokal ke sistem pemilihan berbasis DPRD menimbulkan kekhawatiran yang mendalam. Meskipun sering dibenarkan atas dasar efisiensi, pengurangan biaya, atau stabilitas politik, pemilihan tidak langsung secara struktural memusatkan kembali kekuasaan di kalangan elit partai dan fraksi parlemen, memindahkan pertanggungjawaban ke atas daripada ke bawah. Pengaturan semacam ini berisiko mengubah institusi demokratis menjadi alat tawar-menawar elit, mempercepat apa yang para ahli sebut sebagai pembusukan politik (*political decay*)—suatu kondisi di mana institusi tetap ada secara formal tetapi kehilangan kemampuannya untuk mewakili kepentingan publik, memperbaiki penyalahgunaan kekuasaan, dan memperbarui kepemimpinan.

Dari perspektif konsolidasi demokratis, pemilihan langsung—meskipun memiliki kelemahan—menyediakan mekanisme penyeimbang yang krusial. Mereka menanamkan partisipasi publik, mempertahankan kompetisi politik, dan menjaga kemungkinan perubahan kepemimpinan secara damai yang didorong oleh pemilih rather than negosiasi elit. Pemilihan tidak langsung, sebaliknya, melemahkan fungsi penyeimbang ini, memungkinkan siklus penguasaan elit, politik transaksional, dan komodifikasi kebijakan untuk mendominasi tata kelola lokal. Seiring waktu, hal ini merusak legitimasi, mengikis kepercayaan pada institusi demokratis, dan mempersempit inklusi politik.

## PENGANTAR-3

Secara krusial, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa stabilitas yang didorong oleh elit seringkali bersifat ilusif. Ketika saluran institusional untuk partisipasi dan akuntabilitas dibatasi, tekanan sosial tidak menghilang; justru menumpuk. Reformasi sendiri merupakan hasil dari pengucilan politik yang berkepanjangan dan isolasi elit dari penderitaan publik. Menghapus pemilihan langsung oleh karena itu membawa risiko laten namun serius: reaktivasi gerakan sosial yang didorong oleh frustrasi terhadap sistem politik yang tertutup, akses yang tidak merata terhadap kekuasaan, dan persepsi bahwa pencapaian demokratis sedang dibalikkan.

Dalam hal ini, perbandingan antara pemilihan langsung dan tidak langsung tidak dapat dipisahkan dari pertanyaan yang lebih luas: Apakah Indonesia bermaksud memperdalam demokrasi dengan memperbaiki kelemahannya, atau memanipulasi sistem demokrasi dengan memperkecil pengaruh warga? Jawabannya akan membentuk tidak hanya kualitas tata kelola lokal, tetapi juga ketahanan jangka panjang tatanan demokratis Indonesia di hadapan konsolidasi elit dan ketidakstabilan sosial.

# 1. Konteks Sejarah

Reformasi 1998 muncul sebagai reaksi terhadap:

- Pusat kekuasaan yang terpusat
- Penguasaan negara oleh elit
- Ketidadaan pertanggungjawaban politik
- Parlemen yang hanya mengesahkan keputusan tanpa pertimbangan

Krisis ekonomi 1996-1998 mengungkap bahwa sistem ekonomi yang dibangun oleh demokrasi yang rusak dipenuhi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang rapuh dan tidak adil.

Tuntutan utama Reformasi meliputi:

- Desentralisasi politik
- Kedaulatan rakyat
- Kontrol dan pengawasan terhadap dominasi elit
- Akuntabilitas langsung pemimpin kepada warga negara

Pemilihan langsung tingkat lokal, yang diperkenalkan pada tahun 2005, dirancang sebagai mekanisme korektif terhadap kolusi elit antara cabang eksekutif dan legislatif.

## 2. *Comparative Overview*

<i>Dimension</i>	<i>Direct Election (Pilkada Langsung)</i>	<i>Election via DPRD (Indirect)</i>
<i>Source of Legitimacy</i>	<i>Citizens (popular mandate)</i>	<i>Political elites / party caucuses</i>
<i>Accountability</i>	<i>Downward (to voters)</i>	<i>Upward (to DPRD &amp; party elites)</i>
<i>Elite Hegemony Risk</i>	<i>Lower (but not eliminated)</i>	<i>High (elite cartelization likely)</i>
<i>Money Politics</i>	<i>High (campaign finance, vote buying)</i>	<i>High but <b>more concentrated &amp; opaque</b></i>
<i>Public Participation</i>	<i>High (political inclusion)</i>	<i>Low (citizens excluded)</i>
<i>Policy Responsiveness</i>	<i>More citizen-oriented</i>	<i>More transactional &amp; elite-driven</i>
<i>Governance Stability</i>	<i>Can be volatile</i>	<i>More stable but prone to collusion</i>
<i>Reformasi Alignment</i>	<i>Strong</i>	<i>Weak</i>

## 3. Pilkada Langsung

### Kelebihan

- Mengakhiri monopoli elit dalam pemilihan kepemimpinan
- Memperkuat kedaulatan rakyat
- Mendorong responsivitas kebijakan terhadap kebutuhan publik
- Memungkinkan calon non-elit atau dari luar lingkaran elit untuk muncul
- Secara esensial sekaligus simbolis memenuhi tuntutan Reformasi: “kedaulatan di tangan rakyat”

### Kelemahan Struktur

- Biaya kampanye yang tinggi → pendanaan oligarki
- Berpotensi munculnya dinasti politik di tingkat lokal
- Pembelian suara dan politik identitas
- Institusionalisasi partai yang lemah



Perbedaan penting

Kelemahan-kelemahan ini merupakan kegagalan implementasi, bukan kegagalan prinsip demokrasi itu sendiri.

## 4. Pilkada Tidak Langsung (Melalui DPRD)

Keuntungan yang Diklaim (Sering digunakan dalam argumen elit)

- Biaya politik dan biaya administrasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang lebih rendah
- Konflik mobilisasi massa yang berkurang karena persaingan hanya terjadi di ruang rapat DPR
- Aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan melalui anggota DPRD dan partai politik yang dipilih
- Pengambilan keputusan politik yang lebih cepat karena relasi eksekutif dan legislatif yang baik.
- Koordinasi dan kompromi antar pimpinan/elit yang lebih mudah

Risiko Struktural (Perspektif Reformasi)

- Kartelisasi elit: sejumlah kecil aktor menentukan kepemimpinan
- Politik transaksional semakin intensif (suap lebih murah daripada kampanye massal)
- Elit politik melalui DPRD menjadi penentu kekuasaan, bukan wakil rakyat
- Warga kehilangan kendali langsung atas kekuasaan eksekutif
- Kebijakan disusun untuk kepentingan aliansi bisnis-politik

✚ Peningat Sejarah

Sebelum Reformasi, pemilihan tidak langsung adalah:

- Alat utama kontrol Orde Baru
- Mekanisme untuk mempertahankan elit yang setia
- Sebagian besar terisolasi dari pertanggungjawaban publik



## 5. *Elite Hegemony: Who controls political power: citizens or elites?*

<i>Aspect</i>	<i>Direct Election</i>	<i>DPRD Election</i>
<i>Elite Gatekeeping</i>	<i>Partial</i>	<i>Total</i>
<i>Public Oversight</i>	<i>Stronger</i>	<i>Minimal</i>
<i>Political Competition</i>	<i>Open (though unequal)</i>	<i>Closed</i>
<i>Risk of Authoritarian Regression</i>	<i>Lower</i>	<i>Higher</i>

# PERINGATAN

## Narasi Sesat yang Dikembangkan Elit: “Pemilihan Langsung Gagal dalam Reformasi”

Argumen ini mencampuradukkan:

Demokrasi sebagai sistem ❌

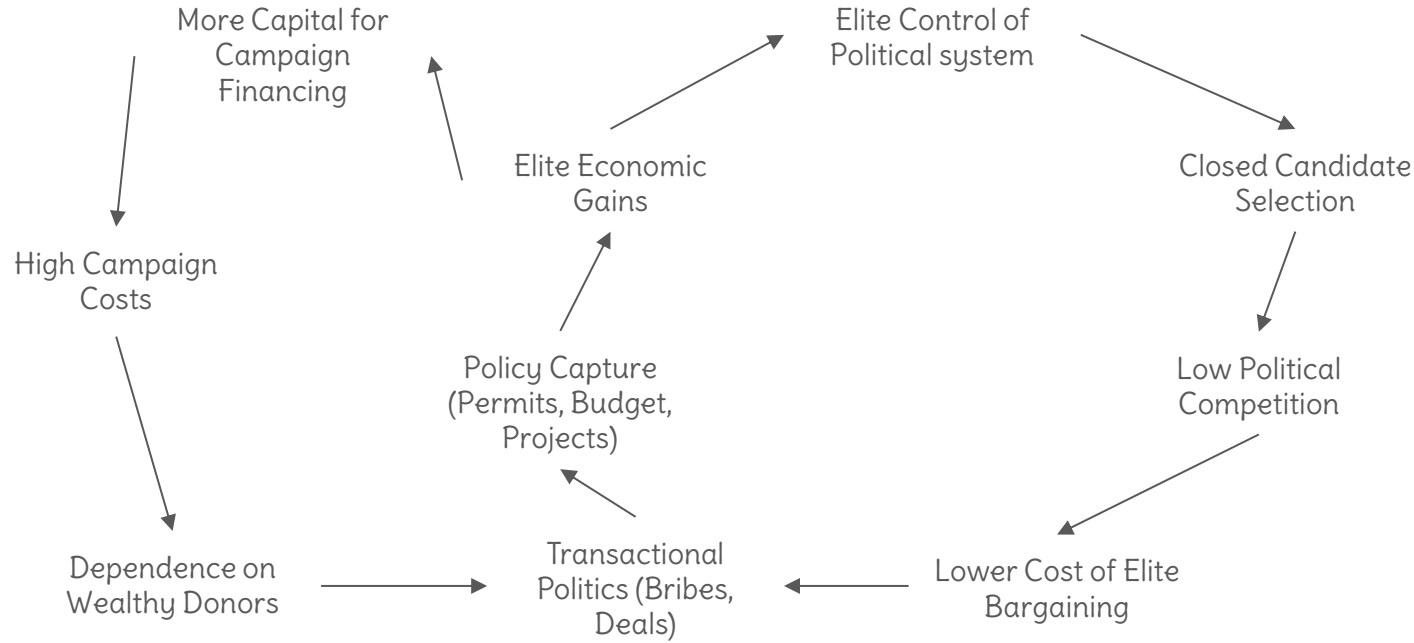
dengan

Penegakan hukum yang lemah dalam pembiayaan politik, keengganan melakukan reformasi partai, dan penegakan hukum ✅

Masalah timbul karena:

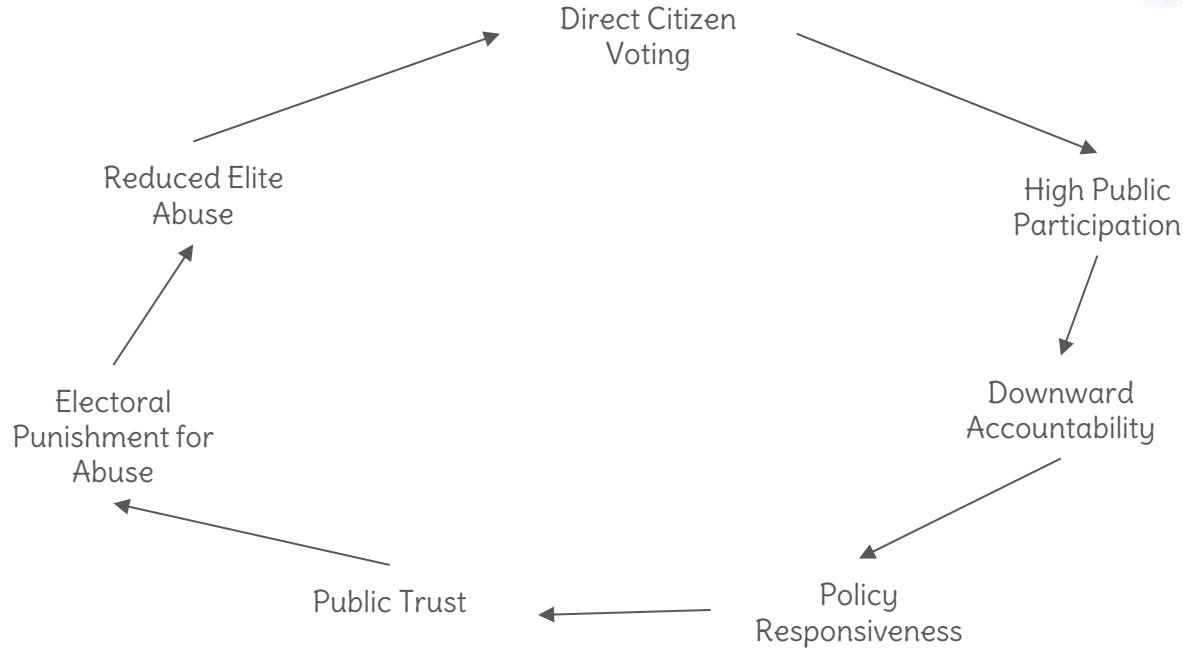
- Partai-partai kurang terinstitusionalisasi
- Pembiayaan politik kurang transparan
- Penegakan hukum tidak konsisten

✳ Mengganti pemilihan langsung tidak menyelesaikan masalah ini—hal itu menghilangkan ungkitan (leverage) politik terakhir masyarakat.



This loop exist in  
DPRD elections and  
create vicious cycle

## Analisa Sistem – Demokrasi Kartel



This loop does not exist in DPRD elections and will create virtuous cycle when implement consistently

## Analisa Sistem – *Democratic Accountability Loop*

# Agenda Kedepan: Reformasi Tanpa Pembalikan

Untuk mencegah kemunduran politik dan memperkuat konsolidasi demokrasi, agenda jangka pendek Indonesia harus berfokus pada perbaikan demokrasi, bukan mundur darinya.

## 1. Pertahankan Pemilihan Langsung sebagai Landasan Demokrasi

Pemilihan langsung harus dianggap sebagai batas institusional yang tidak dapat dinegosiasikan, bukan variabel kebijakan. Debat harus beralih dari bagaimana warga negara harus memilih pemimpin mereka menjadi apa yang perlu dilakukan untuk membuat pemilihan dapat dibuat lebih adil, lebih murah, dan lebih akuntabel.

## 2. Reformasi Pembiayaan Politik untuk Mengurangi Ketergantungan pada Oligarki

- Biaya kampanye yang tidak terkendali merupakan faktor utama dalam dominasi elit dalam pemilihan langsung. Prioritas segera meliputi:
- Batasan pengeluaran yang ketat dan pengungkapan real-time
- Daftar donor yang transparan
- Penegakan hukum yang lebih kuat terhadap pembelian suara

Reformasi ini melemahkan pengaruh elit tanpa menghilangkan pilihan publik.

# Agenda Kedepan: Reformasi Tanpa Pembalikan

## 3. Demokratisasi Partai Politik

Dominasi elit berakar pada struktur partai yang tertutup. Reformasi jangka pendek harus mewajibkan:

- Pemilihan calon anggota legislatif dan kandidat eksekutif yang transparan
- Tata kelola dan proses pemilihan pengurus internal partai berbasis kompetensi dan rekam jejak, bukan kedekatan pada elit partai

Akuntabilitas yang jelas dari kepemimpinan partai

Tanpa reformasi partai, sistem pemilu apa pun akan mempertahankan kendali elit.

## 4. Memperkuat Institusi Akuntabilitas

Lembaga pelaksana pemilu yang independen, badan audit, dan penegak hukum harus dilindungi dari campur tangan politik. Konsolidasi demokrasi lebih bergantung pada penegakan hukum dan konsekuensi yang tegas atas penyalahgunaan kekuasaan pada proses persiapan dan kegiatan pemilu.

## **Agenda Kedepan: Reformasi Tanpa Pembalikan**

### **5. Meningkatkan Pendidikan Kewarganegaraan dan Partisipasi**

Kekecewaan publik adalah sinyal peringatan. Memperluas pendidikan pemilih, pemantauan oleh warga negara melalui beragam bentuk termasuk media sosial pada berbagai tahapan Pemilu, dan pengembangan forum-forum serta ekspresi aspirasi warga lokal membantu memulihkan kepercayaan dan memperkuat kemampuan demokrasi untuk memperbaiki diri.

### **6. Antisipasi dan Libatkan Gerakan Sosial, Bukan Menekannya**

Gerakan sosial bukanlah anomali; mereka adalah indikator kegagalan institusional. Semakin institusi gagal maka gerakan sosial akan semakin berkembang dengan mengambil ruang-ruang publik yang tersedia. Alih-alih memandang mobilisasi warga sebagai ancaman, negara seharusnya menganggapnya sebagai umpan balik awal tentang kesehatan demokrasi.

## PENUTUP -1

Debat mengenai metode pemilihan gubernur dan kepala daerah (kabupaten/kota) mengungkap dilema struktural yang lebih dalam dalam perjalanan Indonesia pasca-Reformasi. Ini bukan pilihan antara efisiensi dan ketidakefisienan, atau antara ketertiban dan kekacauan. Sebaliknya, ini adalah pilihan antara memperdalam konsolidasi demokrasi atau memasuki fase pendangkalan demokrasi yang berisiko menimbulkan pembusukan politik.

Pemilihan langsung tingkat lokal, meskipun memiliki kelemahan, tetap mempertahankan fungsi demokratis yang kritis: mereka menjaga kekuasaan politik tetap terbuka untuk pengawasan dan koreksi publik. Sebaliknya, pemilihan tidak langsung melalui parlemen lokal secara struktural melindungi kekuasaan eksekutif dari pengawasan warga dan mengkonsentrasikan kekuasaan dalam jaringan elit. Dalam istilah sistem, pergeseran ini menggantikan mekanisme keseimbangan demokratis yang rapuh namun diperlukan dengan lingkaran umpan balik yang memperkuat diri sendiri dari penangkapan elit. Seiring waktu, pengaturan semacam ini mengikis legitimasi, menormalisasi politik transaksional, dan mengosongkan institusi demokratis dari dalam.



## PENUTUP -2

Dari perspektif Reformasi 1998, setiap perombakan institusional yang mengurangi pengaruh warga negara atas kekuasaan eksekutif bukanlah reformasi, melainkan kemunduran. Reformasi merupakan respons terhadap eksklusi politik dan dominasi elit, bukan terhadap ketidaknyamanan pemilihan umum. Mengembalikan pemilihan langsung berisiko mengulang kondisi yang sama—pengambilan keputusan yang tertutup, isolasi elit, dan ketidakberdayaan publik—yang pernah menyebabkan krisis sistemik.

Dimensi sosial sama pentingnya. Stabilitas politik relatif Indonesia sejak Reformasi tidak hanya bergantung pada desain institusional, tetapi juga pada ketersediaan saluran pemilu damai untuk mengekspresikan ketidakpuasan. Melemahkan saluran-saluran ini tidak menghilangkan konflik; ia hanya memindahkan konflik tersebut. Sejarah menunjukkan bahwa ketika mekanisme koreksi demokratis diblokir, tekanan muncul kembali melalui mobilisasi jalanan, reaksi populis, atau delegitimasi negara itu sendiri. Dalam hal ini, membatasi pemilihan langsung mungkin sementara menstabilkan hubungan elit sambil sekaligus mengganggu stabilitas masyarakat.

“Reformasi bertujuan untuk mengembalikan kekuasaan kepada rakyat—begitu kekuasaan diambil alih oleh elit, demokrasi menjadi dekorasi belaka.”

“Korupsi Lebih Murah Tanpa Rakyat yang Memilih”

“Jika para pemimpin tidak takut pada pemilih, mereka tidak akan melayani mereka.”

# Terima Kasih

**Perkumpulan Amerta**

info@amerta.or.id

www.amerta.or.id

