



# **MEMPERTAHANKAN PILKADA LANGSUNG**

# Mempertahankan Pilkada Langsung

Kajian Konstitusional, Ketatanegaraan,  
Peta Kekuasaan, dan Usulan Perbaikan Pilkada

**Tim Penulis:**

- Kahfi Adlan Hafiz
- Usep Hasan Sadikin
- Iqbal Kholidin
- Haykal
- Annisa Alfath
- Ajid Fuad Muzaki

Dipublikasikan oleh:

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Jakarta, 15 Januari 2026

## Daftar Isi

A. Latar Belakang.....	2
B. Konstitusionalitas Sistem Pilkada.....	6
Sejarah Perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Pasca Amandemen.....	6
Perkembangan Konstitusionalitas Sistem Pilkada Berdasarkan Putusan MK...	9
C. Koherensi Desain Ketatanegaraan: Negara Kesatuan, Presidensialisme, dan Pilkada Langsung.....	13
Negara Kesatuan sebagai Kerangka Pembagian Kewenangan Pusat–Daerah.	13
Presidensialisme dan Struktur Hubungan Eksekutif–Legislatif.....	14
Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Implikasi pada Pemilihan Kepala Daerah...	14
Perbandingan Singkat: Negara Kesatuan Presidensial Memilih Kepala Daerah Secara Langsung.....	15
D. Evolusi Sistem Pilkada: antara Konstitusionalitas Demokrasi dan Efisiensi.....	16
Sistem Mayoritas/Pluralitas dan Keserentakan.....	17
Konstitusionalitas Demokrasi dan Efisiensi Pilkada.....	19
E. Persoalan Biaya dan Tata Kelola Penyelenggaraan Pilkada.....	21
Potret Besaran Anggaran Pilkada.....	21
Panjangnya Tahapan dan Dampaknya Biaya Pilkada.....	23
Penyederhanaan Tahapan, Badan Ad-Hoc, dan Logistik.....	26
F. Dana Kampanye di Pilkada dan Peluang Mengurangi Biaya Politik.....	30
Potret Laporan Dana Kampanye Pilkada.....	31
Pemetaan Pengeluaran Dana Kampanye Pilkada.....	34
Reformasi Kerangka Hukum Dana Kampanye Pemilu Nasional dan Daerah....	36
G. Konfigurasi Kursi DPRD Jika Pilkada Tidak Langsung.....	43
Dominasi Partai Politik di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.....	44
Konfigurasi Dominasi Kursi DPRD dari Koalisi Partai Politik Pilpres 2024.....	50
Dominasi Partai Politik Pro dan Kontra Wacana Pilkada Tidak Langsung.....	54
Implikasi Politik Pilkada Tidak Langsung.....	58
H. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	60
I. Referensi.....	61

## **A. Latar Belakang**

Dokumen “Mempertahankan Pilkada Langsung” disusun pada satu momen penting dalam perjalanan demokrasi Indonesia, ketika gagasan untuk menarik kembali hak pilih rakyat dalam pemilihan kepala daerah kembali menguat di ruang publik dan ruang kekuasaan. Wacana Pilkada melalui DPRD, yang sesungguhnya telah berulang kali muncul dan surut sejak awal reformasi, kembali diajukan bukan sekadar sebagai diskursus akademik, melainkan sebagai opsi kebijakan politik yang nyata. Dalam situasi inilah, kajian ini menjadi penting sebagai upaya menjaga ingatan kolektif demokrasi, sekaligus sebagai intervensi berbasis argumen konstitusional, historis, dan ketatanegaraan.

Penyusunan dokumen ini didorong oleh kegelisahan atas kecenderungan melihat Pilkada semata-mata sebagai persoalan teknis dan biaya, bukan sebagai bagian dari desain demokrasi yang lebih besar. Dalam berbagai pernyataan publik, Pilkada langsung kerap direduksi menjadi sumber pemborosan anggaran, konflik sosial, dan politik uang. Narasi semacam ini, jika tidak dikritisi, berpotensi mengaburkan capaian Reformasi dan menormalisasi kemunduran demokrasi sebagai solusi praktis. Karena itu, kajian ini tidak dimaksudkan untuk menutup mata terhadap problem Pilkada langsung, melainkan untuk mengembalikan perdebatan ke fondasi dasarnya: konstitusi, kedaulatan rakyat, dan desain kekuasaan dalam negara demokratis.

Perludem memandang bahwa mempertahankan Pilkada langsung bukanlah soal mempertahankan status quo tanpa kritik, melainkan memastikan bahwa agenda perbaikan demokrasi tidak ditempuh dengan cara mencabut hak politik warga. Pilkada langsung adalah produk dari pengalaman historis panjang Indonesia menghadapi sentralisasi kekuasaan, manipulasi politik elite, dan demokrasi prosedural semu di tingkat lokal. Oleh karena itu, setiap upaya untuk mengubahnya harus diuji secara ketat, tidak hanya dari sisi efisiensi, tetapi juga dari sisi konstitusionalitas dan implikasi jangka panjang bagi demokrasi lokal.

Konteks politik mutakhir semakin mempertegas urgensi dokumen ini. Presiden Prabowo Subianto, dalam beberapa kesempatan, menyampaikan pandangan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD layak dipertimbangkan kembali. Argumen yang digunakan relatif seragam dengan wacana lama: Pilkada langsung dinilai mahal, tidak efektif, dan memicu fragmentasi politik di daerah. Pernyataan ini tidak dapat dilepaskan dari posisi Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi yang memiliki pengaruh besar terhadap arah kebijakan legislasi dan reformasi politik ke depan.

Pandangan Presiden Prabowo tersebut menandai fase baru dalam perdebatan Pilkada. Berbeda dengan wacana sebelumnya yang muncul dari sebagian anggota DPR atau

elite partai politik, kali ini gagasan Pilkada via DPRD memperoleh legitimasi simbolik dari kepala pemerintahan. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa perubahan sistem Pilkada bukan lagi sekadar wacana, melainkan potensi kebijakan negara. Dalam konteks ini, kajian “Mempertahankan Pilkada Langsung” hadir sebagai penyeimbang narasi kekuasaan, dengan menawarkan pembacaan yang lebih utuh serta berbasis data dan konstitusi.

Situasi ini mengingatkan publik pada peristiwa satu dekade sebelumnya, ketika DPR pada tahun 2014 mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang menghapus Pilkada langsung dan mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Pada saat itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengambil langkah konstitusional yang tegas dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014. Perppu tersebut secara eksplisit membatalkan UU Pilkada via DPRD dan mengembalikan Pilkada langsung sebagai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah.

Keputusan Presiden SBY bukan hanya langkah politik, melainkan pernyataan sikap konstitusional. Ia membaca penolakan publik yang luas, memahami Pilkada langsung sebagai bagian dari amanat Reformasi, dan menyadari bahwa pencabutan hak pilih rakyat akan mencederai legitimasi demokrasi lokal. Kontras antara sikap Presiden SBY pada 2014 dan wacana yang berkembang di era Presiden Prabowo menjadi penting untuk dicatat. Ia menunjukkan bahwa persoalan Pilkada bukanlah soal zaman atau presiden semata, melainkan soal pilihan nilai: apakah negara berdiri di sisi perluasan kedaulatan rakyat, atau justru menariknya kembali ke ruang elite.

Perbandingan dua konteks kepemimpinan ini menegaskan bahwa demokrasi tidak bergerak secara linear. Ia dapat maju atau mundur, tergantung pada keberanian politik untuk mempertahankan prinsip-prinsip dasarnya. Buku “Mempertahankan Pilkada Langsung” disusun dalam kesadaran bahwa kemunduran demokrasi sering kali tidak terjadi secara drastis, melainkan melalui keputusan-keputusan yang tampak rasional, teknokratis, dan pragmatis, tetapi sesungguhnya menggerus fondasi kedaulatan rakyat.

Bab demi bab dalam buku ini dirancang untuk menjawab perdebatan tersebut secara sistematis. Bab pertama, Latar Belakang, meletakkan kerangka besar persoalan Pilkada dalam konteks Reformasi, demokrasi lokal, dan kecenderungan wacana kemunduran demokrasi. Bab ini menjelaskan mengapa perdebatan tentang Pilkada tidak dapat dilepaskan dari pengalaman historis Indonesia dan mengapa argumen “efisiensi” tidak cukup untuk membenarkan perubahan sistem pemilihan kepala daerah.

Bab kedua membahas secara mendalam konstitusionalitas sistem Pilkada. Bab ini menelusuri sejarah perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 pasca-amandemen,

serta perkembangan penafsirannya melalui berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan pendekatan *original intent* dan *living constitution*, bab ini menunjukkan bahwa makna “dipilih secara demokratis” telah menemukan bentuknya dalam Pilkada langsung, dan bahwa perdebatan konstitusionalitas Pilkada sesungguhnya telah selesai secara hukum.

Bab ketiga mengkaji koherensi desain ketatanegaraan antara negara kesatuan, sistem presidensial, dan Pilkada langsung. Bab ini menegaskan bahwa dalam sistem presidensial, legitimasi eksekutif, baik di pusat maupun daerah, bersumber dari pemilih, bukan dari parlemen. Mengembalikan Pilkada ke DPRD akan menggeser relasi eksekutif-legislatif di daerah menuju pola parlementer, yang tidak sejalan dengan desain konstitusi Indonesia pasca-Reformasi.

Bab keempat mengulas evolusi sistem Pilkada, dari Pilkada langsung dua putaran hingga Pilkada serentak nasional satu putaran. Bab ini menunjukkan bahwa perubahan regulasi Pilkada selama dua dekade terakhir bukanlah soal memilih antara langsung atau tidak langsung, melainkan upaya mencari keseimbangan antara konstitusionalitas demokrasi dan efisiensi penyelenggaraan. Dengan demikian, problem Pilkada seharusnya dijawab melalui perbaikan desain, bukan dengan menghapus pemilihan langsung.

Bab kelima membahas persoalan biaya dan tata kelola penyelenggaraan Pilkada. Bab ini menyajikan data longitudinal anggaran Pilkada serta mengurai faktor-faktor struktural penyebab mahal biaya, seperti panjangnya tahapan, dominasi badan ad hoc, dan logistik manual. Bab ini menegaskan bahwa mahal biaya Pilkada bukan argumen untuk menghapus demokrasi, melainkan alasan untuk melakukan reformasi tata kelola pemilu.

Bab keenam mengkaji dana kampanye Pilkada dan peluang mengurangi biaya politik. Bab ini menghubungkan tingginya ongkos politik dengan praktik korupsi dan politik uang, sekaligus menawarkan reformasi regulasi dana kampanye sebagai solusi struktural. Argumen utama bab ini adalah bahwa biaya politik tinggi tidak akan hilang dengan Pilkada via DPRD, melainkan justru berpotensi berpindah ke arena transaksi elite yang lebih tertutup.

Bab ketujuh menganalisis konfigurasi kursi DPRD jika Pilkada dilakukan secara tidak langsung. Bab ini menunjukkan dominasi partai politik tertentu di DPRD dan implikasinya terhadap konsentrasi kekuasaan. Dengan basis data empirik, bab ini memperlihatkan bahwa Pilkada via DPRD berisiko besar mempersempit ruang kompetisi politik dan menyingkirkan kandidat yang memiliki legitimasi publik tetapi tidak memiliki dukungan elite partai.

Akhirnya, buku ini ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi yang menegaskan satu pesan utama: mempertahankan Pilkada langsung adalah bagian dari menjaga demokrasi konstitusional Indonesia. Buku ini diharapkan tidak hanya dibaca oleh pembuat kebijakan dan kalangan akademik, tetapi juga oleh masyarakat luas sebagai pemilik sah kedaulatan. Dengan pemahaman yang utuh, publik diharapkan mampu menilai secara kritis setiap upaya untuk mengubah sistem Pilkada dan menyuarakan penolakannya terhadap kemunduran demokrasi.

Harapan terbesar dari buku ini adalah agar ia dapat berkontribusi nyata dalam membatalkan, atau setidaknya mencegah, kebijakan Pilkada melalui DPRD. Lebih dari itu, buku ini diharapkan menjadi pengingat bahwa demokrasi tidak pernah selesai diperjuangkan, dan bahwa hak memilih pemimpin, termasuk pemimpin daerah, adalah hak yang harus dijaga. Hak pilih sebagai hak asasi, bukan untuk dinegosiasikan kembali.

## **B. Konstitusionalitas Sistem Pilkada**

Perdebatan tentang konstitusionalitas model pemilihan kepala daerah kerap hadir sebagai narasi repetitif yang digaungkan untuk mereduksi nilai-nilai demokrasi. Sebab, perdebatan itu terang-terangan mengabaikan praktik politik yang telah berlangsung, sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi, dan juga perkembangan demokrasi lokal. Bahkan, pada titik tertentu narasi itu lebih bersifat ahistoris, karena tidak diikuti peninjauan kembali atas aspek reformasi, desentralisasi, dan distorsi politik yang terjadi. Oleh karena itu, yang seharusnya dipersoalkan bukanlah model apa yang akan digunakan, namun memastikan bagaimana standar demokrasi dapat terwujud.

### **Sejarah Perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Pasca Amandemen**

Sejak reformasi, Indonesia telah sepakat untuk memilih demokrasi sebagai tata cara bernegara. Serangkaian upaya perbaikan pun telah dilakukan dari tahun ke tahun sejak runtuhnya rezim orde baru, yang ditandai dengan amandemen UUD 1945. Dalam konteks pemerintahan daerah, para perumus perubahan konstitusi berupaya untuk merancang sebuah sistem hubungan pemerintahan antara pusat dengan daerah yang lebih terdesentralisasi. Hal itu ditandai dengan pengakuan sejumlah hak dan kewenangan pemerintah daerah yang sebelumnya tidak diatur sama sekali.

Kerangka berfikir yang dibangun kala itu bermuara pada sejumlah pilihan pengaturan berkaitan dengan otonomi daerah. Diskusi yang dihadirkan dalam perumusan amandemen konstitusi, setidaknya membahas sejumlah isu fundamental, seperti: kewenangan pemerintahan daerah, hubungan pusat dan daerah, dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah. Dalam konteks mekanisme pemilihan kepala daerah, memang terdapat tarik-menarik "usulan" di banyak rapat PAH I BP MPR. Ada dua gagasan utama yang sempat disampaikan, berkaitan dengan apakah mempertahankan pemilihan melalui DPRD atau mengubahnya menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Gagasan awal model pemilihan kepala daerah dapat ditelusuri mulai dari rapat PAH I BP MPR ke-30 yang diselenggarakan pada 5 April 2000. Kala itu, pandangan model pemerintahan daerah masih erat dengan suasana pemerintahan masa orde baru, yang menjadikan kepala daerah sebagai sub-ordinasi dari DPRD. Usulan awal pengaturan pemilihan kepala daerah yang berkembang dalam diskusi PAH I BP MPR masih memuat mekanisme yang sama, namun dengan penegasan dibanding naskah asli: (MKRI, 2010, p. 1154)

*Pasal 18 terakhir (DPRD).*

- 1. Pertama pemerintah daerah dibentuk oleh DPRD melalui pemilihan umum yang bebas, adil dan demokrasi.*
- 2. Rakyat daerah melalui wakil-wakil nya di DPRD dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah atas bekerja sama sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun.*
- 3. Pemerintah daerah dan DPRD secara bersama-sama dapat membuat peraturan daerah atau Perda. Mekanisme pertanggungjawaban*

*pemerintah daerah dan aturan lain yang dianggap perlu bagi kelancaran pemerintah otonomi daerah.*

Dalam perkembangan pembahasan amandemen, muncul sejumlah evaluasi yang berasal dari berbagai fraksi di PAH I BP MPR. Salah satu temuannya berkaitan dengan praktik pemilihan kepala daerah yang penuh rekayasa, serta hanya menguntungkan tokoh-tokoh formal saja. (MKRI, 2010, p. 1161) Selain itu, praktik demokrasi itu juga dinilai dibangun secara top-down yang menyebabkan rakyat kehilangan kedaulatannya. Pada rapat PAH I BP MPR ke-36 yang diselenggarakan pada 29 Mei 2000, sejumlah fraksi mulai muncul dengan usulan pemilihan kepala daerah secara langsung. Salah satunya disampaikan oleh F-PPP yang diwakili oleh Ali Hardi Kiaidemak: (MKRI, 2010, p. 1165)

*"...! 7. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.' Hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung."*

Meski gagasan pilkada secara langsung sudah disampaikan dengan lebih terbuka, usulan untuk menggunakan sistem yang *existing* saat itu juga masih bertahan. Kedua gagasan tersebut kemudian ikut dipengaruhi dengan perdebatan isu lain yang saling berkaitan. Misalnya makna "pemerintah daerah", pilihan untuk menegaskan pemisahan fungsi DPRD dan kepala daerah yang akan berpengaruh dengan model pemilihan kedua lembaga tersebut. (MKRI, 2010, p. 1192) Akibat tidak mendapat persetujuan, pembahasan oleh PAH I BP MPR kemudian diserahkan kepada Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR.

Diskusi yang dilakukan oleh Tim Perumus berputar pada frasa apa yang akan digunakan untuk mengatur sistem pemilihan kepala daerah, "dipilih oleh rakyat", "dipilih melalui pemilihan umum" atau "dipilih secara demokratis". (MKRI, 2010, pp. 1209-1211) Berbagai usulan tersebut kemudian mengerucut menjadi dua alternatif. Alternatif pertama menggunakan frasa "dipilih langsung oleh rakyat" sementara alternatif kedua menggunakan frasa "dipilih secara demokratis". Sejumlah pandangan menyampaikan bahwa frasa "pemilihan umum" belum menemukan makna spesifik, karena tengah dibahas pula oleh PAH yang berbeda.

Selain itu, perdebatan juga muncul berkaitan dengan nasib daerah-daerah yang bersifat khusus seperti Yogyakarta dan DKI Jakarta. Sebab, jika menggunakan frasa "pemilihan umum" maka dikhawatirkan UUD 1945 hasil perubahan tidak dapat mengakomodir kekhususan yang ada. Meski demikian, gagasan untuk menciptakan demokratisasi pemilihan kepala daerah menjadi sebuah kesepakatan bersama. Hanya saja, ada sejumlah pihak yang masih belum sepakat mengenai frasa yang digunakan. Hasil rapat yang belum mencapai keputusan itu kemudian tetap mempertahankan dua alternatif frasa yang selanjutnya dibawa kepada rapat sinkronisasi PAH I BP MPR.

Perdebatan mengenai dua alternatif bunyi pasal tersebut terus berlanjut hingga rapat sinkronisasi. Sebagian besar fraksi mulai berkompromi dengan alternatif 2 dengan catatan bahwa pemilihan langsung adalah tujuannya, meskipun tidak disebutkan di dalam UUD 1945. (MKRI, 2010, p. 1250) Namun, masih ada fraksi yang meragukan

pemaknaan "demokratis" oleh pembentuk undang-undang di masa yang mendatang. Seperti yang disampaikan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI: (MKRI, 2010, p. 1253)

*"Ini bicara mengenai gubernur, bupati, dan walikota. Menjadi hal yang sangat menentukan kehidupan bangsa kita ke depan dalam rangka cita-cita negara merdeka ini. ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung, dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat, dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, menyangkut tentang sistem pemilihan eksekutif ini memang perlu kita tetapkan secara benar apa yang menurut kata hati kita sekarang adalah terbaik untuk membangun bangsa dan negara ini. oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu bisa diatur akhirnya menghasilkan orang yang punya uanglah yang jadi. Itu adalah suatu fakta seperti itu.*

*Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati, dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan percaya, bahwa sudah cukup banyak kader-kader bangsa kita yang tersebar diseluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian yang secara terbuka, terima kasih Pak."*

Perbedaan pandangan itu kemudian coba ditengahi oleh Jacob Tobing selaku pimpinan rapat yang menyampaikan: (MKRI, 2010, p. 1258)

*"Pada waktu kita membahas tentang pemilu ada hal yang baik kalau untuk kita catat kembali, yaitu pada waktu kita membicarakan, apakah sistem pemilihan umum itu proporsional one man one vote atau distrik. Akhirnya, mengatakan ya kita sepakat itu untuk dijadikan suatu wacana perdebatan materi perundang-undangan di DPR, begitu. Sehingga materi Pemilu bisa kita selesaikan, begitu, di Undang-Undang Dasarnya karena sudah ada jangkarnya, begitu. Jadi, dalam hal ini kelihatannya kita masih berpendapat ada yang ingin dalam hal ini beberapa teman Pak Yusuf dan Pak Anthonius menghendaki secara tegas-tegas sudah harus pemilihan itu langsung. Pak Asnawi juga ya, langsung. Sedangkan beberapa teman yang lain mungkin berpikiran juga langsung tapi itu bisa diatur dalam Undang Undang, begitu. Sementara yang lain juga menganggap ya tidak usah langsung lewat DPRD, yang penting demokratis, dan itu diatur dalam Undang-Undang. Dan kalau misalnya pengaturan itu cukup jelas di dalam ayat di dalam Undang-Undang Dasar ini maka pada dasarnya Fraksi Persatuan Pembangunan juga tidak keberatan, begitu. Asal jelas bahwa itu memang harus demokratis, begitu...."*

Pendapat Jacob Tobing itu kemudian direspon oleh Valina Singka dari F-UG yang menyampaikan pentingnya memahami perubahan sistem demokrasi secara utuh. (MKRI, 2010, p. 1259)

*"Saya berpendapat bahwa sebetulnya soal keinginan untuk melakukan pemilihan bupati atau gubernur secara langsung atau tidak langsung, itu punya korelasi dengan soal perubahan sistem yang akan kita lakukan. Jadi, dalam satu kerangka besar. Jadi, bukan sesuatu yang parsial sifatnya. Jadi, makanya pembahasannya itu tidak boleh setengah-setengah, dipisahkan antara soal dari mulai soal sistem pemilihan umum kemudian sistem pemilihan Presiden, juga dengan soal keinginan untuk melakukan pemilihan langsung atau tidak langsung soal bupati dan gubernur, karena memang ini satu kaitan. Kalau kita ingin melakukan satu perubahan sistem, kita ingin melakukan semua dalam satu kerangka pemilihan langsung mulai dari sistem Pemilu-nya dari proporsional diubah menjadi distrik, kemudian pemilihan Presidennya menjadi langsung, maka memang sebaiknya pemilihan bupati dan gubernur-nya itu pun juga dilakukan secara langsung...."*

Happy Bone Zulkarnaen dari F-UG kemudian merespon, dengan mengatakan bahwa pendapat Valina itu akan dapat diakomodir melalui alternatif 2. (MKRI, 2010, p. 1259)

*"Jadi, kenapa kami tadi menyampaikan bahwa Alternatif 2 ini sangat akomodatif, karena sebetulnya kami tetap dalam konteks pemilihan langsung dalam arti begini, jadi kalau misalnya disampaikan oleh Ibu Valina tadi ada kemungkinan langsung tidak langsung sebetulnya dalam pengertian pemilihan langsung itu kan kita sama-sama tahu bahwa mempunyai varian-varian, dan itu bisa terbuka nanti itu. Misalnya saja adalah kalau pemilihan yang langsung, yang sungguh-sungguh langsung kita sama-sama tahu itu yang disebut first past the post. Tapi, kemudian ada pemilihan langsung yang sifatnya two rounds system. Kita bisa bermain di sini, begitu lho. Oleh karena itu, dalam pandangan saya adalah kalau kita menempatkan diri kepada pemilihan yang demokratis, artinya apa yang diinginkan oleh Bu Valina sudah masuk, barangkali kita belum siap untuk sekarang. Ya kita bisa menggunakan two rounds system. Kemudian kalau misalnya kita sudah sangat siap nanti ya kita masuk dalam first past the post...."*

Meski sudah dicoba untuk melakukan lobi terhadap pilihan masing-masing fraksi, keputusan rapat tetap tidak bulat. Sehingga, pilihan terbanyak yang kemudian dibawa kepada sidang BP MPR, untuk selanjutnya dimintakan pandangan di dalam sidang tahunan MPR. Pada kesempatan ini perdebatan juga masih terus terjadi mengenai frasa apa yang akan digunakan dengan pertimbangan makna kata dan bahasa. (MKRI, 2010, pp. 1372-1397) Namun demikian, gagasan bahwa pemilihannya akan dilaksanakan secara langsung sudah menjadi kesepakatan. Hanya saja yang menjadi perdebatan adalah kapan akan dilaksanakan diserahkan kepada yang membentuk undang-undang nantinya.

### **Perkembangan Konstitusionalitas Sistem Pilkada Berdasarkan Putusan MK**

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi memegang peranan penting dalam memaknai nilai-nilai konstitusi yang hidup dan berkembang. (Asshiddiqie, 2019) Posisi itu menyebabkan MK tidak hanya menjadi penjaga, namun juga penafsir nilai-nilai konstitusi yang ada di dalam UUD 1945. Melalui fungsi-fungsi itulah MK menciptakan perkembangan konstitusionalitas suatu aspek kenegaraan,

termasuk didalamnya sistem pilkada. Tidak terpaku pada satu pendirian, MK melihat bagaimana nilai-nilai sosial berkembang sebagai cerminan kebutuhan aktual.

Jika ditelisik, MK setidaknya pernah memutus sebanyak 5 kali yang menggambarkan posisi konstusionalitas sistem pilkada dalam UUD 1945. Khususnya ketika berbicara dimana posisi pilkada dalam rezim pengaturan konstitusi, apakah sebagai rezim pemerintahan daerah, atau rezim pemilihan umum.

<b>Nomor</b>	<b>Tanggal</b>	<b>Pemohon</b>
072-073/PUU-II/2004	22 Mar 2005	Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi), Yayasan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), dan Indonesian Corruption Watch (ICW)
97/PUU-XI/2013	19 Mei 2014	Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), BEM FH Univ. Esa Unggul, dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta
55/PUU-XVII/2019	26 Feb 2020	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
85/PUU-XX/2022	29 Sep 2022	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
135/PUU-XXII/2024	26 Juni 2025	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

#### ***Putusan MK 072-073/PUU-II/2004***

Perkara ini berkaitan dengan pengujian sejumlah pasal di dalam UU 32/2004 yang masih menempatkan posisi DPRD sebagai pemegang kontrol dalam pelaksanaan pilkada. Namun, penafsiran yang disampaikan kala itu cukup luas hingga menyentuh posisi pilkada dalam rezim pengaturan di UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, mahkamah berpandangan bahwa bangunan konstusional UUD 1945 tidak secara tegas meletakkan pilkada sebagai rezim pemda. Sehingga bagi mahkamah, menjadi wewenang pembentuk undang-undang untuk menafsirkan lebih jauh pilkada secara langsung di UU 32/2004 sebagai sebuah penafsiran lebih lanjut dari rezim pemilu Pasal 22E. (2005)

Terdapat 3 dissenting opinion yang disampaikan oleh majelis hakim. H.M. Laica Marzuki dan Maruarar Siahaan menyampaikan bahwa konstruksi sistematis di dalam UUD 1945 pasca perubahan semestinya tidak dimaknai secara kaku berkaitan dengan kedudukan pilkada secara langsung. (2005) Sebab, perlu disadari bahwa perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan tidak dibahas keseluruhannya pada satu waktu yang sama. Oleh karenanya, pemaknaan pilkada langsung perlu dipahami sebagai rezim

pemilu. Sementara, Abdul Mukthie Fadjar menilai bahwa MK tidak seharusnya dibawa ke dalam persimpangan dua alternatif yang dibahas di dalam perubahan UUD 1945.

### ***Putusan MK 97/PUU-XI/2013***

Pemohon dalam perkara ini berupaya memindahkan kewenangan penanganan sengketa hasil pilkada yang sebelumnya diberikan kepada Mahkamah Agung untuk diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Secara substansi perkara ini juga turut memperdebatkan kedudukan pilkada dalam sistem konstitusional Indonesia. Hal itu berkaitan erat dengan pilihan hukum model pelaksanaan pilkada yang dimaksudkan oleh pengubah UUD 1945. Dalam pertimbangannya MK menyampaikan bahwa pilihan itu adalah kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang, dan keduanya adalah konstitusional. (2014)

Dalam amarnya MK membatalkan pasal yang dimohonkan, namun tidak dalam rangka mengembalikan kewenangan tersebut kepada MK. Melainkan memberikan sepenuhnya kepada Mahkamah Agung. Sebab, menurut MK kewenangannya terbatas pada yang secara tegas diberikan oleh UUD 1945. Terhadap amar tersebut, ada 3 orang majelis yang menyampaikan pendapat berbeda. Arief Hidayat dan Fadlil Sumadi menegaskan bahwa penting untuk memaknai nilai konstitusi secara hidup. (2014) Sehingga pilkada langsung adalah bagian dari pemilu. Sementara Anwar Usman melihat pilihan tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka.

### ***Putusan MK 55/PUU-XVII/2019***

Perkara ini berisi pengujian konstitusional terhadap model keserentakan pemilu. Perludem yang menjadi pemohon dalam perkara ini berangkat dari evaluasi pemilu serentak 5 kotak yang kala itu dilaksanakan pada tahun 2019. Dalam pertimbangannya, MK secara tidak langsung mengubah pendiriannya terkait pilkada sebagai rezim pemda. Hal itu tercermin dalam pilihan model keserentakan yang ditawarkan MK sebagai model yang konstitusional. Dimana di dalam pilihan tersebut tidak ada lagi pembeda antara rezim pilkada atau rezim pemilu, sehingga kedudukan pilkada masuk ke dalam rezim pemilu. (2020)

Putusan ini menjadi salah satu titik balik perdebatan makna pilkada langsung dalam frasa "demokratis" di dalam UUD 1945. Sebab, melalui putusan ini, MK menegaskan bahwa pemaknaan pilkada yang demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah pilkada langsung. (2020) Jika ditelisik, dalam pertimbangannya MK cukup banyak menggunakan penafsiran konstitusi yang hidup (*living constitution*) sebagai model penafsiran. Artinya, MK melihat ada perkembangan demokrasi khususnya di tingkat lokal, sehingga relevan untuk memperluas penafsiran pemilu yang dimaksud di dalam Pasal 22E termasuk di dalamnya pilkada.

### ***Putusan MK 85/PUU-XX/2022***

Pokok permohonan dalam perkara ini berkaitan dengan kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada. Sebelumnya, UU No. 10/2016 telah memerintahkan untuk dibentuk suatu peradilan khusus pemilu yang bertugas menangani sengketa hasil pilkada. Ketentuan yang berawal dari putusan 97/PUU-XI/2013 itu dianggap oleh Perludem tidak lagi relevan karena lahirnya putusan

55/PUU-XVII/2019. Oleh karenanya, Perludem meminta MK untuk kembali meninjau konstitusionalitas peradilan khusus pemilu yang bertugas menangani sengketa pilkada.

Dalam pertimbangannya, MK secara tegas dan literal menyatakan bahwa tidak lagi tepat untuk memisahkan rezim pemilu dan pilkada. (2022) Hal tersebut disampaikan secara langsung di dalam pertimbangan hukum paragraf [3.17] dan [3.20]

Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022

Paragraf [3.17]

*"Menimbang bahwa terkait pembelahan rezim pemilihan dalam UUD 1945, Mahkamah mengamati terdapat perubahan penafsiran yang disebabkan oleh praktik ber hukum di Indonesia. Pada periode awal pasca perubahan UUD 1945, di mana pemilihan kepala daerah berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan yang belum lama dipraktikkan, Mahkamah menafsirkan adanya suatu perbedaan antara rezim Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah (vide Paragraf [3.14] dan Paragraf [3.15] di atas). Namun beberapa periode setelah pemilihan kepala daerah secara langsung dilaksanakan konsisten dan relatif telah menemukan bentuk terbaiknya, Mahkamah menemukan praktik ber hukum yang menurut Mahkamah secara implisit telah mengubah penafsiran mengenai Pemilihan Kepala Daerah..."*

Paragraf [3.20]

*"...Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, dengan menggunakan original intent perubahan UUD 1945, Mahkamah telah menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan."*

Pertimbangan itu menjadi dasar hukum yang kuat untuk memastikan bahwa pelaksanaan pilkada harus sesuai dengan prinsip pemilu yang tertuang di dalam Pasal 22E UUD 1945.

### **Putusan MK 135/PUU-XXII/2024**

Penegasan pilkada wajib dilaksanakan secara langsung kembali dilakukan MK melalui amar putusan perkara 135/PUU-XXII/2024. Perkara ini diajukan oleh Perludem untuk menilai konstitusionalitas model keserentakan pemilu 5 kotak yang tetap dipertahankan pada tahun 2024. Dalam putusannya MK mengabulkan permohonan pemohon dengan memisahkan keserentakan pemilu nasional dan daerah. (2025) Pemilu nasional terdiri dari pemilihan presiden, DPR dan DPD, sementara pemilu daerah terdiri dari pemilihan kepala daerah dan DPRD. MK juga secara tegas dan eksplisit menyebutkan penafsiran keduanya yang dituangkan di dalam amar putusan, yang berbunyi:

*"...Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden"*

*dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional."*

Perkembangan penafsiran MK terhadap konstitusionalitas sistem pilkada menunjukkan telah terjadi pergeseran makna pilkada dan pemilu. MK dalam berbagai putusan terbaru terlihat lebih banyak menggunakan metode penafsiran konstitusi yang hidup (*living constitution*). Meskipun metode original intent tetap tidak ditinggalkan. Jika dikaitkan dengan sejarah perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 di atas, dapat terlihat bahwa MK mencoba menjalankan amanat pengubah UUD yang memberikan ruang untuk melihat perkembangan demokrasi Indonesia untuk melihat sistem pilkada yang konstitusional. Berdasarkan perkembangan tersebut, perdebatan konstitusionalitas sistem pilkada semakin menjadi tidak relevan. Sehingga upaya untuk terus memperdebatkannya adalah sebuah tindakan inkonstitusional.

### **C. Koherensi Desain Ketatanegaraan: Negara Kesatuan, Presidensialisme, dan Pilkada Langsung**

#### **Negara Kesatuan sebagai Kerangka Pembagian Kewenangan Pusat–Daerah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 pasal 1 ayat (1), secara gamblang menegaskan Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensinya, kedaulatan dan sumber kewenangan negara tetap tunggal, tetapi penyelenggaraan pemerintahan dapat dibagi ke dalam level pusat dan daerah untuk menjangkau pelayanan publik secara efektif. Karena itu, pilihan mekanisme pemilihan kepala daerah tidak berdiri sendiri; ia harus sinkron dengan bentuk negara yang menekankan kesatuan, sekaligus mengakui realitas keragaman wilayah .

Sebagai negara kesatuan, desain pemerintahan daerah berfungsi sebagai jembatan antara satu negara (pusat) dengan banyak kebutuhan lokal (daerah). Artinya, daerah membutuhkan kepemimpinan yang memiliki otoritas politik cukup untuk menggerakkan birokrasi, menyusun prioritas, dan bernegosiasi dengan pusat dalam koridor hukum. Dalam konteks ini, legitimasi kepala daerah bukan sekadar prosedur elektoral, tetapi perangkat untuk memastikan kebijakan daerah diambil oleh pemimpin yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik di daerahnya.

Perlu dibedakan dengan negara-negara yang memilih jalur berbeda karena arsitektur konstitusinya berbeda. Ramlan Surbakti mengingatkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah di banyak negara mengikuti struktur negara yang ditetapkan konstitusi, sehingga contoh negara parlementer yang memilih kepala daerah lewat DPRD/legislatif tidak otomatis relevan untuk negara presidensial seperti Indonesia (Surbakti, 2025). Dengan kata lain, bentuk negara dan sistem pemerintahan menentukan format legitimasi lembaga eksekutif di pusat maupun daerah.

## **Presidensialisme dan Struktur Hubungan Eksekutif–Legislatif**

Setelah amandemen konstitusi pasca reformasi, Indonesia melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensial melalui: adanya mekanisme pemilu langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden, adanya pembatasan masa jabatan *fixed term* yang ajeg untuk presiden dan wakil presiden, dan menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam praktik presidensial, eksekutif memperoleh legitimasi politik dari pemilih, bukan ditunjuk oleh parlemen. Literatur perbandingan menunjukkan bahwa presidensialisme bekerja dengan prinsip mandat eksekutif yang mandiri dari legislatif, sehingga akuntabilitas utama eksekutif diarahkan kepada rakyat melalui mekanisme elektoral. (Linz, 1990)

Jika logika mandat eksekutif ini ditarik ke level daerah, maka kepala daerah idealnya diposisikan sebagai eksekutif lokal yang memiliki kemandirian dengan basis legitimasi publik, bukan basis legitimasi di DPRD layaknya sistem pemerintahan parlementer yang diberikan mandat untuk mengangkat eksekutif. Pemilihan tidak langsung berpotensi mengubah pusat gravitasi akuntabilitas: kepala daerah menjadi lebih bergantung pada dukungan politik di DPRD daripada evaluasi warga atas kinerja. Perubahan seperti ini bukan hanya “mengubah metode memilih”, tetapi mengubah hubungan kerja eksekutif–legislatif di daerah dan membuka insentif ketergantungan yang lebih kuat pada DPRD layaknya sistem pemerintahan parlementer.

Karena itu, wacana perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah bukan sekedar urusan teknis tetapi perlu ditempatkan dalam kerangka sistem pemerintahan presidensialisme, dengan pertanyaan utamanya “kepada siapa mandat eksekutif daerah harus bertanggung jawab”. Dalam negara presidensial, konsistensi desain demokrasi biasanya menuntut agar eksekutif di pusat dan daerah mendapat mandat dari pemilih agar garis akuntabilitas tidak kabur. Pilkada langsung menjadi salah satu cara menjaga agar mandat kepala daerah tetap jelas: bertanggung jawab kepada warga daerah yang menilai kinerja dan kebijakannya. (Linz, 1990; Surbakti, 2025)

## **Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Implikasi pada Pemilihan Kepala Daerah**

Setelah kerangka kesatuan dan presidensial ditegaskan, barulah terlihat mengapa desentralisasi menjadi penguat logika Pilkada langsung. UUD NRI 1945 memberikan ruang otonomi melalui Pasal 18 ayat (5): “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...*”. Norma ini menandai bahwa daerah tidak hanya melaksanakan instruksi pusat, tetapi menjalankan urusan pemerintahan yang berdampak langsung pada warga setempat. Kalau keputusan daerah mempengaruhi layanan dasar, ruang usaha, dan tata kelola lokal, maka wajar bila kepala daerah memperoleh mandat yang juga berasal dari warga.

Desain hubungan pusat–daerah juga ditegaskan dalam Pasal 18A ayat (1) yang mengatur hubungan wewenang pusat dan daerah dengan memperhatikan “kekhususan dan keragaman daerah”. Dengan rumusan ini, konstitusi mengakui bahwa hubungan pusat–daerah tidak bisa diseragamkan secara mekanis; pengaturannya melalui undang-undang harus sensitif terhadap variasi kapasitas dan kebutuhan daerah. Dalam

kerangka desentralisasi, pemilihan kepala daerah secara langsung berfungsi sebagai mekanisme umum untuk memastikan variasi kebijakan lokal tetap berada dalam kontrol demokratis warga lokal.

Pasal 18B ayat (1) menegaskan pengakuan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/istimewa. Norma ini dapat dibaca sebagai perangkat “menjaga kesatuan” dimana negara mengelola perbedaan melalui pengakuan dan pengaturan khusus lewat undang-undang, bukan dengan menarik semua daerah kembali ke satu pola politik yang sama dikendalikan elite melalui mekanisme pemilihan kepala daerah di DPRD. Karena itu, pembacaan yang relevan untuk argumen ini adalah: konstitusi justru mengarahkan negara untuk merawat legitimasi dan stabilitas dalam keragaman, sehingga perubahan besar seperti menggeser Pilkada langsung menjadi tidak langsung perlu diuji ketat apakah memperkuat penerimaan publik dan akuntabilitas, atau sebaliknya memperlemah kepercayaan warga pada pemerintahan daerah.

### **Perbandingan Singkat: Negara Kesatuan Presidensial Memilih Kepala Daerah Secara Langsung**

Dalam praktiknya banyak negara yang menunjukkan koherensi antara negara kesatuan, presidensialisme, dan pilihan model Pilkada langsung. Saiful Mujani menunjukkan kecenderungan yang cukup konsisten bahwa dalam negara demokratis dengan presidensialisme, jabatan eksekutif lokal lebih sering dipilih langsung oleh warga (Mujani, 2025). Dalam pengamatannya, dari 17 negara presidensialisme murni, 53% gubernur dan 82% bupati/wali kota dipilih langsung, sehingga pemilihan langsung dapat dibaca sebagai praktik yang selaras dengan logika mandat eksekutif presidensial.

Korea Selatan misalnya salah satu negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensialisme dan perangkat demokrasi elektoral yang relatif stabil. Indeks Demokrasi EIU menempatkan Korea Selatan dalam kategori demokrasi dengan skor 8,03, sehingga ia relevan untuk menjadi acuan rezim demokratis (EIU, 2022). Dari sisi desain pemerintahan daerah, SNG-WOFI mencatat bahwa gubernur dan walikota Korea Selatan dipilih melalui suara rakyat langsung yang menegaskan basis legitimasi eksekutif lokal adalah pemilih (SNG-WOFI, 2022). Konsistensi praktik itu juga tampak pada NEC Korea (KPU Korea) yang mencantumkan jabatan gubernur atau walikota selama empat tahun serta penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan secara berkala melalui pemilu lokal serentak.

SNG-WOFI mengklasifikasikan Filipina sebagai negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial (SNG-WOFI Filipina, 2022). Dipaparkan pula bahwa sistem pemerintahan lokal Filipina dibangun melalui *Local Government Code* yang membentuk struktur eksekutif dan legislatif lokal yang dipilih. Artinya, mandat eksekutif lokal tidak bersumber dari dukungan legislatif, melainkan sebagai mandat elektoral warga sebagai pemilih yang memiliki kedudukan sejajar dengan legislatif. IFES juga menegaskan bahwa pemilu nasional dan lokal mencakup jabatan gubernur dan walikota, yang menunjukkan pemilihan langsung sebagai mekanisme standar untuk jabatan eksekutif lokal (IFES, 2013).

Temuan perbandingan ini menegaskan konsekuensi desain kelembagaan yang mengikuti presidensialisme. Pemisahan mandat eksekutif–legislatif di tingkat lokal lazim ditemukan pada negara kesatuan yang memilih presidensialisme dan mendesain desentralisasi. Jika Indonesia memindahkan Pilkada menjadi tidak langsung, perubahan itu akan menggeser relasi eksekutif daerah agar lebih bergantung pada DPRD. Di titik itu, perdebatan yang jujur harus membahas konsekuensi institusionalnya terhadap otonomi, relasi pusat–daerah, dan akuntabilitas kepala daerah kepada warga, bukan semata narasi penghematan.

## **D.Evolusi Sistem Pilkada: antara Konstitusionalitas Demokrasi dan Efisiensi**

Berdasar konstitusi baru hasil Reformasi, Indonesia cenderung memilih demokrasi langsung, baik untuk presiden maupun kepala daerah. Melalui pijakan amendemen ini, revisi undang-undang pemilihan mengarah pada perbaikan pilkada di antaranya adalah pada varian sistem pemilu pilkada langsung dan konsekuensi anggarannya. Jadi, konstitusionalitas perubahan panjang sistem pemilu kepala daerah, bukan dari bentuk pemilihan langsung atau tidak langsung, melainkan bentuk pilkada langsung seperti apa yang lebih demokratis dan efisien.

Secara teks, Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat netral dan tidak memiliki kecenderungan normatif tertentu. Kalimat, “gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis,” tidak memutlakan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh atau tidak langsung oleh DPRD. Demokratis memang bisa berarti demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan.

Tapi, jika ditelusuri melalui pendekatan *original intent*, pemaknaan teks yang netral itu bisa berubah. Dalam risalah Panitia Ad Hoc I Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH I BP MPR), frasa “dipilih secara demokratis” justru mengandung makna kuat yang tidak netral. Secara substansial, frasa itu mengarah pada pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada langsung merupakan bentuk demokrasi yang dikehendaki Reformasi.

Ketentuan hasil amendemen Perubahan Kedua UUD 1945 (2000) ini, lahir dari pengalaman historis panjang tentang praktik pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru. Saat Presiden Soeharto berkuasa, kepala daerah secara formal “dipilih” oleh DPRD. Hasil pemilihan eksekutif dalam sistem perwakilan ini secara substantif dikendalikan oleh pemerintah pusat. Intervensi Presiden dan Menteri Dalam Negeri menjadikan DPRD sekadar instrumen legitimasi kekuasaan pusat. Pemilihan kepala daerah kala itu tidak hanya elitis, tetapi juga mengebiri prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal.

Dalam konteks inilah, agenda desentralisasi dan demokratisasi pasca-1998 menjadi landasan filosofis amendemen undang-undang dasar. Para perumus perubahan konstitusi sepakat bahwa relasi pusat–daerah harus dirombak secara mendasar, termasuk dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Kepala daerah tidak lagi

diposisikan sebagai perpanjangan tangan pusat, melainkan sebagai pemimpin politik daerah yang memperoleh legitimasi dari rakyatnya sendiri. Prinsip demokrasi dalam Pasal 18 ayat (4) tidak dapat dilepaskan dari semangat korektif terhadap praktik masa lalu yang anti-demokratis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi hukum konkret penegas konstitusionalitas frasa “dipilih secara demokratis” adalah pilkada langsung. Gubernur, bupati, dan walikota merupakan wujud otonomi daerah menyertakan mekanisme pemilihannya secara langsung. Pasal 24 ayat (5) bertuliskan, kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Pasal 110 ayat (3) bertuliskan, kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kedua pasal ini menggambarkan pemimpin eksekutif daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dengan batasan kekuasaan berupa masa jabatan dan frekuensi hak menjabat.

### **Sistem Mayoritas/Pluralitas dan Keserentakan**

UU 32/2004 sudah memuat sistem pemilu pilkada langsung. Pasal 107 merinci syarat keterpilihan kepala daerah melalui pilkada langsung. Ayat (1) bertuliskan, pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Ayat (2) bertuliskan, apabila syarat ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25%, dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Ayat (3) bertuliskan, jika ada lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suara terbesar yang sama jumlahnya, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Ayat (4) bertuliskan, jika pasangan calon tidak ada yang mencapai 25% suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Ayat (8) bertuliskan, pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Dari Pasal 107 itu, UU 32/2004 mengandung dualisme sistem pemilu. Pada satu ketentuan, sistem pemilunya adalah mayoritas karena syarat keterpilihannya adalah lebih dari 50%. Tapi, pada ketentuan lainnya, ada sistem pluralitas bersyarat dengan besaran suara lebih dari 25%. Lalu, undang-undang ini pun mengatur, jika semua pasangan calon tidak ada yang mencapai 25%, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak, melanjutkan pilkada langsung putaran kedua untuk mendapat syarat keterpilihan lebih dari 50% (mayoritas).

Berdasar UU 32/2004, rakyat pertama kali memilih kepala daerahnya secara langsung pada 2005. Revisi terbatas melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, bukan untuk mengubah pilkada langsung menjadi tidak langsung. Pada undang-undang ini, pilkada langsung dipertahankan dengan dualisme sistem pemilu pilkada. Pasal 107 ayat (1) mempertahankan syarat keterpilihan lebih dari 50% suara. Tapi, ayat (2) mengubah syarat keterpilihan lebih dari 25% suara, menjadi lebih dari 30% suara.

Artinya, pilkada dapat berlangsung satu putaran apabila, “idealnya” pasangan calon memperoleh lebih dari 50% atau “setidaknya” memperoleh lebih dari 30% suara.

Namun, desain pilkada langsung berdasar UU 32/2004 jo UU 12/2008, disadari tidak efisien. Pilkada berlangsung hampir setiap waktu, biaya penyelenggaraan membengkak dan politik uang menjadi semakin sistemik. Persoalan tersebut mendorong lahirnya gagasan penyerentakan Pilkada.

Negara mulai menyadari bahwa demokrasi lokal tidak cukup hanya diukur dari mekanisme pemilihan langsung, tetapi juga dari tata kelola yang berkelanjutan. Upaya pertama dilakukan melalui UU No. 12 Tahun 2008, revisi atas UU 32/2004, yang mulai membuka kemungkinan Pilkada serentak. Namun, kerangka hukumnya masih parsial dan belum mampu membangun desain nasional yang utuh.

Perdebatan Pilkada mencapai titik kritis pada 2014, ketika DPR mengesahkan UU No. 22 Tahun 2014 yang mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Alasan efisiensi dan pengendalian konflik digunakan untuk membenarkan langkah ini. Akan tetapi, penolakan publik sangat keras. Pilkada langsung dianggap sebagai capaian reformasi yang tidak boleh ditarik mundur. Presiden kemudian menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014, yang membatalkan UU tersebut dan mengembalikan Pilkada langsung, sekaligus menegaskan arah menuju Pilkada serentak. Perppu ini kemudian disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015, yang menjadi fondasi hukum utama Pilkada serentak.

Melalui UU No. 1 Tahun 2015 yang kemudian direvisi berturut-turut dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016, negara secara eksplisit menetapkan desain Pilkada serentak bertahap. Pilkada tidak lagi diselenggarakan terpisah-pisah, melainkan dikelompokkan dalam beberapa gelombang (2015, 2017, 2018), dengan tujuan akhir Pilkada serentak nasional pada 2024. Revisi-revisi ini memperkuat aspek jadwal, penanganan sengketa, pengisian pejabat kepala daerah, serta sinkronisasi masa jabatan.

Pilkada serentak nasional 2024 menjadi kulminasi dari desain panjang tersebut. Untuk pertama kalinya, seluruh gubernur, bupati, dan wali kota dipilih dalam satu waktu secara nasional. Secara normatif, Pilkada serentak menjanjikan efisiensi anggaran, konsolidasi demokrasi lokal, dan penyelarasan pembangunan pusat-daerah. Namun, pada saat yang sama, desain ini juga memunculkan persoalan baru: kekosongan kepala daerah yang harus diisi pejabat, sentralisasi kewenangan penunjukan Pj oleh pemerintah pusat, serta lemahnya akuntabilitas demokratis di daerah selama masa transisi.

Perubahan ini kemudian dikonsolidasikan dalam berbagai revisi undang-undang pilkada berikutnya, hingga akhirnya sistem satu putaran menjadi semakin dominan. Sistem pilkada satu putaran pada dasarnya menganut prinsip pluralitas: siapa pun yang memperoleh suara terbanyak, dialah pemenangnya. Prinsip ini lazim digunakan dalam sistem presidensial multipartai. Dalam pilkada langsung satu putaran, sistem presidensial multipartai berarti diterapkan dalam tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Penolakan publik yang masif mendorong Presiden menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014, yang kemudian disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Undang-undang ini tidak hanya mengembalikan Pilkada langsung, tetapi juga meletakkan dasar hukum Pilkada serentak sebagai desain nasional<sup>2</sup>.

Melalui revisi bertahap pada UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016, Pilkada serentak dirancang untuk dilaksanakan secara bertahap hingga mencapai Pilkada serentak nasional pada 2024. Pasal 201 UU 10/2016 secara eksplisit mengatur penyerentakan masa jabatan kepala daerah dan jadwal Pilkada nasional. Dari perspektif tata kelola, desain ini bertujuan menciptakan stabilitas pemerintahan dan efisiensi anggaran. Namun, dari perspektif otonomi daerah, penyerentakan ini menimbulkan konsekuensi serius berupa kekosongan jabatan kepala daerah yang harus diisi oleh pejabat (Pj) yang ditunjuk pemerintah pusat.

### **Konstitusionalitas Demokrasi dan Efisiensi Pilkada**

Pada awal penerapan pilkada langsung, sistem dua putaran dipandang sebagai instrumen penting untuk menjamin legitimasi demokratis kepala daerah. Namun, seiring waktu, regulasi pilkada justru bergerak ke arah penyederhanaan, dengan memperluas ruang pilkada satu putaran. Evolusi ini tidak semata persoalan teknis elektoral, melainkan mencerminkan perubahan orientasi hukum dan politik dalam memaknai demokrasi lokal.

Dari perspektif hukum pemilu, ambang batas ini berfungsi sebagai mekanisme pengaman demokrasi. Ia memastikan bahwa kepala daerah terpilih bukan sekadar pemenang relatif (plurality winner), tetapi benar-benar didukung oleh mayoritas pemilih. Dalam konteks politik lokal yang plural, fragmentatif, dan sering kali diwarnai banyak kandidat, sistem dua putaran menjadi sarana konsolidasi kehendak rakyat.

Bagi demokrasi pasca reformasi, desain ini juga mengandung dimensi pendidikan politik. Putaran kedua memaksa kandidat membangun koalisi yang lebih luas, menegosiasikan program, dan memperluas basis dukungan lintas kelompok. Dengan demikian, dua putaran tidak hanya soal angka, tetapi juga proses pendalaman demokrasi.

Peran Mahkamah Konstitusi (MK) sangat sentral dalam evolusi hukum pilkada. Sejumlah putusan MK telah membentuk wajah pilkada langsung, mulai dari pengakuan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu hingga penguatan prinsip keadilan elektoral. Putusan MK yang membatalkan ambang batas pencalonan tertentu, mengatur syarat calon independen, hingga menegaskan prinsip kesetaraan suara merupakan kontribusi penting bagi demokrasi lokal.

Selain pertimbangan otonomi daerah yang demokratis, UU 32/2004 sebagai undang-undang pilkada langsung pertama sudah mempertimbangkan prinsip efisiensi. Kalimatnya adalah: "efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah,

peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.”

Karena pertimbangan prinsip efisiensi ini, UU 32/2004 mengandung dualisme sistem pemilu pilkada: sistem mayoritas dan sistem pluralitas bersyarat. Pembentuk undang-undang berkeinginan, gubernur, bupati, dan walikota terpilih adalah kepala daerah yang dipilih oleh lebih dari 50% rakyat. Tapi, pembentuk undang-undang pun menyadari, syarat keterpilihan lebih dari 50% suara, membebani anggaran negara. Karena ini, dibuat juga syarat keterpilihan lebih dari 25% suara pada putaran pertama. Putaran dua, hanya bisa dilakukan jika tidak ada satupun pasangan calon yang memperoleh lebih dari 25% suara.

Jelas, argumentasi utama di balik perubahan ini adalah efisiensi. Dua putaran dianggap mahal, melelahkan secara administratif, dan berpotensi meningkatkan konflik. Dari sudut pandang anggaran, pilkada dua putaran dipersepsikan membebani APBD dan APBN, terutama ketika pilkada diselenggarakan secara masif dan serentak.

Mahkamah Konstitusi (MK) beberapa kali dihadapkan pada pengujian norma terkait ambang batas keterpilihan dan mekanisme putaran pilkada. Dalam sejumlah putusan, MK menegaskan bahwa UUD 1945 tidak secara eksplisit mewajibkan sistem dua putaran, sepanjang pemilihan dilakukan secara demokratis.

Namun, tafsir konstitusional ini seharusnya tidak dimaknai secara minimalistik. “Dipilih secara demokratis” bukan hanya soal prosedur pemungutan suara, tetapi juga soal kualitas legitimasi dan representasi. Di sinilah ruang kebijakan hukum terbuka (open legal policy) pembentuk undang-undang seharusnya digunakan untuk memperkuat, bukan justru menurunkan, standar demokrasi.

Ketika open legal policy justru diarahkan untuk menyederhanakan demokrasi atas nama efisiensi, maka yang terjadi adalah erosi nilai substantif pemilu. Demokrasi lokal berisiko direduksi menjadi sekadar proses administratif memilih pemenang, bukan mekanisme pembentukan kehendak rakyat.

Sehingga dari sini nampak bahwa evolusi sistem pemilu pilkada dari dua putaran, satu putaran, dan keserentakan mencerminkan upaya terus berpegang pada konstitusionalitas demokrasi dan efisiensi. Perubahan undang-undang Pilkada bukan sekadar soal teknis pemilu, melainkan cermin tarik-menarik antara prinsip demokrasi dan logika administratif negara. Revisi demi revisi UU Pilkada menandai upaya negara mencapai keseimbangan antara kedaulatan rakyat, stabilitas politik lokal, dan efektivitas pemerintahan. Tantangan ke depan bukan lagi mempertanyakan perlu tidaknya Pilkada langsung serentak, melainkan bagaimana merancang sistem Pilkada yang tetap demokratis tanpa mengorbankan kualitas kepemimpinan lokal dan otonomi daerah.

## **E. Persoalan Biaya dan Tata Kelola Penyelenggaraan Pilkada**

### **Potret Besaran Anggaran Pilkada**

Adanya desain pilkada serentak dan perubahan sistem pilkada dari dua putaran menjadi satu putaran, dalam realitanya masih memunculkan perdebatan mengenai mahalnnya biaya pilkada. Situasi ini tidak terlepas dari fakta bahwa anggaran penyelenggaraan Pilkada memang terus meningkat dari satu periode ke periode berikutnya selama masa transisi dari 2015 hingga pilkada serentak menyeluruh di tahun 2024. Dalam satu dekade terakhir, negara dan pemerintah daerah mengalokasikan dana yang semakin besar untuk memastikan Pilkada dapat berjalan sesuai ketentuan hukum dan standar teknis penyelenggaraan pemilu.

## Besaran Anggaran Pilkada 2015 – 2024

Tahun Pilkada	Jumlah Daerah	Total Anggaran (Triliun Rp)
2015	269	6,80
2017	101	4,20
2018	171	11,40
2020	270	16,02
2024	545	41

Sumber: Diolah penulis dari berbagai laporan media (2015-2024)

Pilkada serentak pertama pada 2015 menjadi titik awal penting untuk membaca pola ini. Pada fase awal penerapannya, Pilkada diselenggarakan di 269 daerah dengan skema pendanaan sepenuhnya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Komisi Pemilihan Umum memperkirakan kebutuhan anggaran awal berada di kisaran Rp4 triliun. Namun dalam praktiknya, total dana hibah yang digunakan meningkat signifikan hingga mencapai sekitar Rp6,8 triliun. KPU saat itu menyebut kenaikan tersebut sebagai konsekuensi yang tidak terelakkan, dipengaruhi oleh inflasi, penyesuaian honorarium penyelenggara, serta komponen biaya baru yang sebelumnya belum sepenuhnya terhitung (Kami, 2015).

Pada Pilkada serentak 2017, tren anggaran sempat mengalami penurunan. Pilkada kali ini hanya dilaksanakan di 101 daerah, sehingga beban pembiayaan relatif lebih kecil. Kementerian Dalam Negeri mencatat alokasi anggaran sementara sebesar Rp2,9 triliun. Penurunan ini lebih disebabkan oleh berkurangnya jumlah daerah penyelenggara, bukan karena adanya perubahan mendasar dalam desain tata kelola Pilkada (Fatir, 2016).

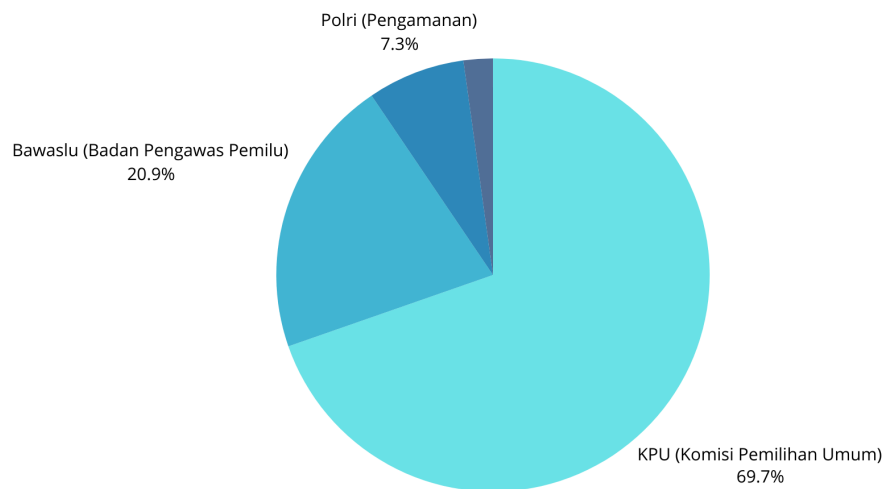
Lonjakan kembali terjadi pada Pilkada 2018. Dengan cakupan 171 daerah, KPU mencatat anggaran Pilkada 2018 mencapai Rp11,4 triliun. Angka ini hampir tiga kali lipat dibanding Pilkada 2017. Salah satu faktor utama pembengkakan anggaran adalah dominasi belanja honorarium bagi penyelenggara ad hoc. KPU mengungkapkan bahwa sekitar 60 persen anggaran Pilkada 2018 terserap untuk honor KPPS, PPS, dan PPK. Selain itu, meningkatnya jumlah pemilih, kebutuhan logistik yang lebih besar, serta tekanan inflasi turut memperbesar total biaya penyelenggaraan (Andayani, 2017).

Pilkada 2020 menjadi fase yang memperlihatkan kerentanan desain pembiayaan Pilkada terhadap situasi darurat. Pada awalnya, pemerintah dan DPR menyepakati anggaran sekitar Rp15 triliun untuk Pilkada yang diselenggarakan di 270 daerah. Namun pandemi Covid 19 memaksa adanya penyesuaian besar dalam hampir seluruh tahapan penyelenggaraan. Tambahan anggaran sekitar Rp1,02 triliun disetujui untuk membiayai protokol kesehatan, pengadaan alat pelindung diri, pemeriksaan kesehatan petugas, serta pengamanan ekstra. Akibatnya, total anggaran Pilkada 2020 meningkat menjadi sekitar Rp16,024 triliun. Kondisi ini sekaligus menandai keterlibatan APBN dalam membantu pembiayaan Pilkada yang selama ini bertumpu pada APBD,

sebagaimana dimungkinkan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 (BKPSDM Demak, 2020) (Kumparan News, 2020).

Puncak eskalasi anggaran terjadi pada Pilkada Serentak 2024. Berdasarkan data Kementerian Keuangan dan laporan media nasional, pemerintah mengalokasikan anggaran sekitar Rp37,5 triliun hingga Rp41 triliun untuk penyelenggaraan Pilkada 2024. Dana tersebut disalurkan melalui skema Naskah Perjanjian Hibah Daerah kepada KPU, Bawaslu, serta institusi pengamanan seperti TNI dan Polri. Rinciannya, dana hibah untuk KPU daerah mencapai sekitar Rp28,7 triliun, Bawaslu Rp8,6 triliun, Polri Rp3 triliun, dan TNI sekitar Rp0,9 triliun. Besarnya alokasi ini mencerminkan skala Pilkada 2024 sebagai Pilkada terbesar sepanjang sejarah, baik dari sisi jumlah daerah maupun kompleksitas penyelenggaraan (Tempo, 2024) (Kumparan.com, 2024).

### Komposisi Alokasi Anggaran Pilkada 2024



Jika dilihat secara longitudinal, tren anggaran Pilkada menunjukkan peningkatan yang konsisten dan signifikan. Dalam rentang kurang dari sepuluh tahun, anggaran Pilkada melonjak lebih dari lima kali lipat. Kenaikan ini memang disebabkan oleh beberapa faktor mulai dari bertambahnya jumlah daerah yang menyelenggarakan pilkada hingga pilkada serentak menyeluruh di tahun 2024, adanya inflasi tahunan, meningkatnya biaya logistik dan honor penyelenggara. Tahapan yang panjang, ketergantungan pada badan ad hoc dalam jumlah besar, serta dominasi logistik fisik dan administrasi manual menjadi salah satu aspek yang berkontribusi terhadap tingginya biaya Pilkada.

### Panjangnya Tahapan dan Dampaknya Biaya Pilkada

Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia dilaksanakan melalui tahapan yang panjang dan berlapis, mulai dari perencanaan program dan anggaran, pemutakhiran data pemilih, pembentukan badan ad-hoc, pendaftaran dan penetapan pasangan calon, masa kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, hingga penyelesaian sengketa hasil.

Panjangnya tahapan penyelenggaraan Pilkada berimplikasi langsung pada meningkatnya kebutuhan pembiayaan. Salah satu komponen utama berasal dari pembentukan dan operasional penyelenggara pemilu ad-hoc (PPK, PPS, dan KPPS) yang harus bekerja dalam rentang waktu relatif panjang. Kondisi ini berkonsekuensi pada akumulasi pembayaran honorarium, pelaksanaan bimbingan teknis secara berulang, serta meningkatnya biaya operasional harian. Di samping itu, durasi tahapan yang panjang memperluas kebutuhan pengelolaan logistik pemilu, mulai dari pengadaan, distribusi, hingga penyimpanan.

### **Tahapan dan Jadwal Pilkada Tahun 2024**

<b>Jadwal</b>	<b>Tahapan</b>
26 Januari 2024	Perencanaan program dan anggaran
18 November 2024	Penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan
18 November 2024	Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan
17 April 2024 - 5 November 2024	Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS
Sesuai jadwal yang ditetapkan oleh Bawaslu	Pembentukan Panitia Pengawas Kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara
27 Februari 2024 - 16 November 2024	Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan
24 April 2024 - 31 Mei 2024	Penyerahan daftar penduduk potensial pemilih
31 Mei 2024 - 23 September 2024	Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih
5 Mei 2024 - 19 Agustus 2024	Pemenuhan persyaratan dukungan pasangan calon perseorangan
24 Agustus 2024 - 26 Agustus 2024	Pengumuman pendaftaran pasangan calon
27 Agustus 2024 - 29 Agustus 2024	Pendaftaran pasangan calon

27 Agustus 2024 - 21 September 2024	Penelitian persyaratan calon
22 September 2024	Penetapan pasangan calon
25 September 2024 - 23 November 2024	Pelaksanaan kampanye
27 November 2024	Pelaksanaan pemungutan suara
27 November 2024 - 16 Desember 2024	Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara

Sumber: PKPU No. 2 Tahun 2024

Tabel di atas menunjukkan panjang dan berlapisnya tahapan Pilkada 2024, hal itu berdampak pada keterlibatan penyelenggara pemilu ad-hoc berlangsung dalam waktu yang lama dengan intensitas yang tidak merata. Kondisi itu yang kemudian memicu akumulasi honorarium dan biaya operasional yang signifikan. Di sisi lain, kebutuhan logistik yang tersebar dalam berbagai tahapan memperbesar biaya pengadaan, distribusi, dan penyimpanan.

#### Gambaran Kerja Penyelenggara Ad-Hoc

Tahapan	Penyelenggara Ad-hoc Terlibat	Durasi Keterlibatan	Kebutuhan Logistik Utama	Dampak terhadap Biaya
Perencanaan	-	Awal tahapan	Administrasi, rapat	Biaya relatif kecil
Pembentukan badan ad-hoc	PPK, PPS, KPPS	±7 bulan	Seleksi, pelantikan, bimtek, sekretariat	Honorarium & bimtek berulang (biaya tinggi)
Pemutakhiran data pemilih	PPK, PPS, Pantarlih	±4 bulan	Formulir coklit, atribut, transport	Biaya lapangan masif & tersebar
Pencalonan	PPK, PPS	±1 bulan	Administrasi verifikasi	Biaya bertambah karena verifikasi

				berlapis
Kampanye	PPK, PPS, KPPS	±2 bulan	Sosialisasi, pengawasan, koordinasi	Operasional ad-hoc tetap berjalan
Pemungutan & penghitungan	KPPS, PPS, PPK	±1 bulan	Surat suara, kotak suara, distribusi	Puncak biaya logistik
Rekapitulasi & penetapan	PPK, PPS	±1 bulan	Formulir, pleno, pengamanan	Perpanjangan masa kerja ad-hoc

Sumber: Diolah berdasarkan PKPU No. 2 Tahun 2024 dan analisis tahapan penyelenggaraan pemilihan

Secara waktu, pembentukan badan ad-hoc yang dimulai sejak tahap awal menyebabkan *inefisiensi temporal*, karena tidak seluruh tahapan membutuhkan intensitas kerja yang sama. Meskipun badan ad-hoc memiliki peran dan fungsi yang sangat krusial dalam menjalankan tahapan pemilu, tetapi pada fase-fase tertentu, beban kerja relatif rendah, namun biaya tetap harus dikeluarkan untuk mempertahankan struktur penyelenggara hingga tahapan berikutnya.

Selain itu, jadwal tahapan yang panjang dan tidak terpusat pada satu periode padat membuka ruang untuk meningkatkan biaya koordinasi dan pengawasan. Penyelenggara harus melakukan rapat, sosialisasi, monitoring, dan evaluasi secara berulang dalam kurun waktu yang lama, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dimensi waktu ini memperbesar biaya tidak langsung Pilkada, seperti perjalanan dinas, konsumsi rapat, dan dukungan administratif, yang sering kali tidak terlihat sebagai biaya utama tetapi signifikan terhadap total anggaran.

### **Penyederhanaan Tahapan, Badan Ad-Hoc, dan Logistik**

Tingginya biaya Pilkada bukan semata-mata konsekuensi dari prinsip demokrasi yang mahal, melainkan lebih disebabkan oleh desain tahapan penyelenggaraan yang terlalu panjang, berlapis, dan banyak mengandung pekerjaan administratif yang berulang. Karena itu, upaya penghematan anggaran dapat dilakukan dengan menghilangkan atau menyederhanakan tahapan-tahapan tertentu tanpa mengurangi kualitas, integritas, dan legitimasi hasil Pilkada.

Penyederhanaan tahapan pemilu akan berkonsekuensi pada pengurangan waktu kerja dari badan ad-hoc yang artinya akan mengurangi biaya honor, sekaligus logistik dari penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini pembentukan penyelenggara pemilu ad-hoc tidak perlu dilakukan jauh-jauh hari tetapi bisa dipadatkan dan disesuaikan dengan kebutuhan kerja nyata, sehingga masa kerja lebih singkat namun intensif.

Tahapan pilkada yang dapat disederhanakan adalah tahapan pemutakhiran daftar pemilih. Pemutakhiran daftar pemilih merupakan salah satu tahapan awal pilkada yang cukup panjang dengan melibatkan penyelenggara pemilu ad-hoc seperti: PPK, PPS, dan petugas pemutakhiran daftar pemilih (Pantralih) beserta logistik pemilu yang besar. Tahapan ini bisa disederhanakan dengan menghilangkan tahapan pencocokan dan penelitian (coklit) yang dilakukan *door to door* oleh petugas pantralih.

Regulasi pemilu UU 7/2017 secara tegas mengatur adanya pemutakhiran dan memelihara data pemilih berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU. Peraturan KPU No. 1 Tahun 2025 Pasal 3 menjelaskan terdapat dua tujuan utama dari Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan (PPDB):

- a. Memelihara dan memperbaharui DPT pemilu dan/atau pemilihan terakhir secara berkelanjutan untuk penyusunan DPT pada pemilu dan/atau pemilihan berikutnya dengan tetap menjamin kerahasiaan data;
- b. Menyediakan data dan informasi pemilih berskala nasional mengenai data pemilih secara komprehensif, akurat, dan mutakhir.

PPDB mengatur adanya peran KPU untuk melakukan pembaruan data pemilih di setiap tahunnya di luar tahapan penyelenggaraan pemilu. Artinya proses coklit manual tidak lagi relevan jika data pemilih dikelola secara berkelanjutan dan terintegrasi dengan data kependudukan. Sehingga ketika tahapan pemilu berlangsung, KPU hanya perlu membuka ruang bagi pemilih untuk memastikan kembali dirinya sudah terdaftar atau belum sebagai pemilih melalui perangkat teknologi informasi seperti Sistem Informasi Daftar Pemilih (Sidalih) yang sudah dimiliki oleh KPU. Dampaknya akan terjadi pengurangan anggaran pendaftaran pemilih yang signifikan karena akan menghilangkan biaya honor petugas ad-hoc seperti pantarlih dan logistik dari tahapan coklit.

Sementara itu, tahapan sosialisasi dan pendidikan pemilih dinilai terlalu terfragmentasi dan sering kali bersifat seremonial. Kegiatan sosialisasi dilakukan berulang di berbagai tahapan dengan biaya besar, namun dampaknya terhadap peningkatan kualitas partisipasi pemilih relatif terbatas. Sosialisasi konvensional yang berulang ini sebenarnya bisa diganti dengan pendekatan digital yang lebih terpusat, terukur, dan berbiaya lebih efisien.

Dalam tahapan pencalonan, verifikasi administratif yang dilakukan secara manual dan berlapis berdampak pada banyaknya dokumen calon yang diverifikasi berulang oleh jenjang penyelenggara yang berbeda, padahal substansinya sama. Untuk itu, sebagian tahapan verifikasi tersebut dapat dihilangkan dengan membangun sistem digital terintegrasi yang terhubung langsung dengan instansi terkait, sehingga proses menjadi lebih cepat, akurat, dan hemat biaya. KPU sesungguhnya sudah memiliki sistem informasi pendaftaran partai politik (Sipol) dan sistem informasi pendaftaran calon (Silon) yang dapat digunakan untuk meminimalisir adanya biaya administrasi.

Sejak pilkada serentak gelombang pertama dilakukan di tahun 2015, terdapat empat metode/aktivitas kampanye yang difasilitasi oleh negara atau dibiayai oleh anggaran

negara yakni: debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, dan iklan di media massa cetak maupun elektronik. Tujuan utama dari subsidi negara terhadap empat bentuk kampanye ini adalah terciptanya ruang persaingan yang setara *equal playing battlefield*. Namun, konsekuensi dari pemberlakuan ketentuan ini adalah tinggi biaya logistik yang harus dikeluarkan. Penyediaan bahan kampanye dan alat peraga kampanye seperti baliho dalam realitasnya sering kali tidak dimanfaatkan oleh peserta pilkada. Padahal bukan hanya biaya cetak yang dikeluarkan oleh negara tetapi biaya sewa gudang untuk menyimpan bahan kampanye dan alat peraga tersebut. Untuk itu kedepan idealnya bahan kampanye dan alat peraga kampanye tidak perlu difasilitasi oleh negara melainkan hanya iklan di media massa dan debat publik saja untuk meringankan beban negara.

Salah satu tahapan pemilu krusial yang memakan biaya tinggi dari segi biaya honor penyelenggara ad-hoc dan logistik adalah tahapan pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi perolehan suara. Tahapan ini melibatkan seluruh level penyelenggara pemilu dari KPPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota sampai Provinsi. Pada sisi lain terdapat banyak logistik pemilu yang diproduksi mulai dari surat suara, berita acara, dan sertifikat hasil pemilu. Meski demikian terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk menghadirkan efisiensi anggaran pada tahapan utama dari pemilu ini.

Pertama, penyederhanaan surat suara. Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 135/PUU-XXII/2024 mengubah desain keserentakan pemilu dari lima surat suara menjadi pemilu nasional yang terdiri dari pemilu presiden, DPR, dan DPD dengan pemilu daerah yang terdiri dari pemilu kepala daerah dan DPRD dengan jeda waktu 2 atau 2,5 tahun dari pemilu nasional. Salah satu tujuan dari pemilu serentak adalah efisiensi yang ditinjau dari dua aspek yakni efisiensi tata kelola penyelenggaraan pemilu dan efisiensi kemudahan pemilih dalam memberikan pilihannya.

Selama ini terdapat fakta tingginya surat suara tidak sah di dua pemilu terakhir. Salah satu penyebabnya adalah pemilih lebih fokus pada surat suara pemilu presiden dan wakil presiden dibandingkan dengan surat suara pemilu legislatif. Pada sisi lain terdapat beban kerja yang cukup tinggi bagi KPPS untuk melakukan penghitungan surat suara yang memakan waktu cukup panjang dengan rata-rata beban kerja sampai dengan 20 jam berdasarkan studi lintas disiplin yang dilakukan oleh UGM. Artinya jika pemilu daerah dilakukan dengan desain empat surat suara (surat suara pemilu gubernur, bupati/walikota, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) tingginya surat suara tidak sah dan beban kerja petugas KPPS akan sangat mungkin terulang kembali.

Penggabungan surat suara pemilu legislatif dan eksekutif adalah salah satu solusi yang dapat dilakukan untuk menghadirkan efisiensi sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. Terdapat dua pilihan desain penggabungan surat suara:

**Opsi 1 Penggunaan dua surat suara:** satu surat suara untuk pemilihan gubernur yang digabung dengan DPRD provinsi, serta satu surat suara untuk pemilihan bupati atau wali kota yang digabung dengan DPRD kabupaten atau kota. Opsi ini relatif aman dari sisi keterbacaan dan risiko kebingungan pemilih, sekaligus mengurangi volume logistik salah satunya adalah kotak suara yang hanya membutuhkan dua kotak suara.

## Gambar Desain Surat Suara

**Opsi 2 Penggunaan satu surat suara:** untuk setiap tingkat pemilu kepala daerah dan DPRD ditempatkan dalam satu lembar surat suara yang sama dan satu kotak suara. Opsi ini menawarkan efisiensi logistik yang lebih besar, namun mensyaratkan desain visual yang cermat dan uji coba yang memadai.

## Gambar Desain Surat Suara

Terakhir, rekapitulasi suara manual yang berjenjang sebagai tahapan yang menyedot biaya besar dan rawan masalah. Pleno berulang dari tingkat TPS hingga kabupaten/kota membutuhkan logistik cetak, waktu, dan tenaga yang tidak sedikit. Sebagian tahapan rekapitulasi manual tersebut dapat dihilangkan dengan penerapan rekapitulasi elektronik yang transparan dan dapat diaudit, tanpa menghilangkan mekanisme pengawasan publik.

Penggunaan e-recap sesungguhnya sangat mungkin dilakukan dengan pengalaman yang dimiliki oleh KPU melalui penggunaan sistem informasi rekapitulasi suara (Sirekap). Sirekap mendigitalisasi hasil pemilu di TPS untuk di tabulasi dan dipublikasikan secara real-time. Sehingga, penggunaan e-recap sebetulnya hanya tinggal mengatur penggunaan Sirekap yang selama ini digunakan sebagai alat bantu dan publikasi hasil menjadi alat utama untuk melakukan rekapitulasi perolehan suara. Pemanfaatan rekapitulasi elektronik sebagai alat bantu administrasi juga dapat menekan beban tersebut melalui:

1. Pengurangan kebutuhan formulir cetak dan distribusi fisik, seperti formulir berita acara dan sertifikat hasil berikut salinannya,
2. Pemangkasan durasi dan frekuensi pleno berjenjang,
3. Pengurangan masa kerja dan honorarium penyelenggara pada tahap akhir Pilkada,
4. Peningkatan kecepatan dan konsistensi data hasil penghitungan.

## Penyederhanaan Tahapan Pemilu Daerah



Dengan demikian, penyederhanaan tahapan Pilkada yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemilu daerah merupakan pilihan rasional untuk menjaga keberlanjutan pemilihan langsung di tingkat lokal. Efisiensi anggaran tidak harus dicapai dengan mengurangi hak politik warga, melainkan dengan menata ulang desain penyelenggaraan agar lebih sederhana, proporsional, dan berbasis kebutuhan kerja yang nyata. Selama persoalan biaya ditempatkan pada konteks tata kelola, bukan pada prinsip pemilihan langsung, Pilkada tetap dapat dipertahankan sebagai instrumen kedaulatan rakyat sekaligus agenda demokrasi yang berkelanjutan.

## **F. Dana Kampanye di Pilkada dan Peluang Mengurangi Biaya Politik**

Salah satu alasan yang kerap diajukan oleh partai-partai pendukung penghapusan pilkada langsung adalah tingginya biaya politik. Jika dibaca sepintas, argumen ini tidak sepenuhnya keliru. Berbagai kajian telah lama menunjukkan bahwa ongkos politik di Indonesia, baik pada pemilu nasional maupun daerah, tergolong tinggi.

Kajian Litbang Kementerian Dalam Negeri (2015), misalnya, mencatat bahwa untuk memenangi kontestasi pilkada pada level kabupaten/kota, kandidat diperkirakan harus mengeluarkan biaya antara Rp20–30 miliar, sementara pada level provinsi angkanya jauh lebih besar, yakni Rp20–100 miliar. Angka ini tidak sebanding dengan penghasilan legal kepala daerah yang dalam satu periode jabatan berkisar Rp5 miliar. Fenomena serupa juga terjadi dalam pemilu legislatif. Kuipers dan Warburton (2024) menunjukkan bahwa ongkos politik calon anggota legislatif dapat mencapai Rp5 miliar untuk memenangkan satu kursi. Ongkos tersebut tidak hanya digunakan untuk aktivitas kampanye legal, tetapi juga untuk praktik ilegal seperti distribusi patronase dan politik uang.

Tingginya biaya politik menciptakan insentif kuat bagi kepala daerah dan politisi untuk melakukan “balik modal” setelah terpilih. “Balik modal” merupakan salah satu faktor utama meningkatnya korupsi politik (Dick & Mulholland 2016), sebab ketika terpilih, kepala daerah kerap mengembalikan ongkos kampanye melalui penyalahgunaan sumber daya negara. Alhasil, hingga 2025, KPK mencatat 606 pejabat politik, termasuk kepala daerah, terjerat kasus korupsi. Selain itu, biaya politik tinggi juga berkaitan dengan penyalahgunaan bansos dan distribusi jabatan untuk memelihara jaringan patronase (Jaffrey & Warburton 2024). Mietzner (2015) menilai problem ini sebagai konsekuensi dari sistem pendanaan politik yang buruk, yang pada akhirnya mendorong korupsi politik.

Namun, menghilangkan Pilkada langsung juga tidak akan menyelesaikan persoalan ongkos politik tinggi. Sebagaimana ditunjukkan sebelumnya, pemilu legislatif yang diselenggarakan melalui DPRD pun tidak terbebas dari problem biaya politik tinggi dan korupsi politik. Di samping itu, aktivitas ilegal seperti politik uang, berpotensi berpindah ke ruang yang lebih gelap di DPRD, yang jauh di luar jangkauan penegakan hukum dan pengawasan masyarakat. Karenanya, politik berbiaya tinggi bukanlah persoalan desain pilkada langsung, melainkan akibat dari kerangka hukum dana kampanye yang lemah, sehingga reformasi menyeluruh terhadap regulasi dana kampanye menjadi krusial.

Untuk itu, bagian ini disusun dalam beberapa subbagian. *Pertama*, mengulas potret pendanaan kampanye dalam pilkada, khususnya ketidaksesuaian antara laporan resmi dan praktik di lapangan. *Kedua*, memaparkan pemetaan item-item pengeluaran yang menyebabkan mahal biaya kampanye, termasuk praktik ilegal seperti jual beli suara dan kandidasi. *Ketiga*, menguraikan agenda reformasi kerangka hukum dana kampanye yang ditawarkan masyarakat sipil, meliputi mekanisme sumbangan, pembatasan pengeluaran, dan perbaikan mekanisme pelaporan serta audit.

### **Potret Laporan Dana Kampanye Pilkada**

UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada mewajibkan kandidat kepala daerah untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Namun, laporan dana kampanye kerap tidak merefleksikan kondisi riil pendanaan politik. Angka-angka yang dilaporkan jauh lebih kecil dibandingkan estimasi biaya politik yang diungkap berbagai kajian, termasuk Litbang Kemendagri di atas. Hal ini mengindikasikan bahwa banyak item penerimaan dan pengeluaran tidak dicatat dan dilaporkan kepada KPU, sehingga sejumlah besar pendanaan berada di luar kerangka laporan dana kampanye.

Kondisi ini berdampak serius. Pendanaan untuk aktivitas ilegal, seperti jual beli suara, jual beli kandidasi, dan penyalahgunaan sumber dayanegara, menjadi sulit dilacak, sehingga penegakan hukum terhadap praktik-praktik tersebut kerap menemui jalan buntu. Akibatnya, politik uang semakin marak dan meningkatkan biaya politik.

Data ICW (2025) menunjukkan bahwa pada Pilkada 2024, rata-rata penerimaan sumbangan 36 pasangan calon gubernur dan wakil gubernur hanya sekitar Rp9,6 miliar, sementara pada level kabupaten/kota rata-ratanya sekitar Rp1,6 miliar. Angka pengeluaran yang dilaporkan pun relatif serupa, sekitar Rp9 miliar untuk tingkat provinsi dan Rp1,6 miliar untuk kabupaten/kota. Bahkan, terdapat Paslon Cagub-Cawagub Maluku, Hendrik Leweissa dan Abdullah Vanath, yang melaporkan penerimaan sumbangan sebesar Rp0, meskipun keduanya memenangkan pilkada. Fakta ini sulit dibayangkan dalam konteks biaya politik pilkada yang lazimnya mencapai puluhan hingga ratusan miliar rupiah. Oleh karenanya, temuan ICW tersebut menunjukkan jurang besar antara pelaporan formal dan praktik pendanaan di lapangan.

Pada aspek penerimaan dana kampanye, banyak paslon yang tidak jujur dalam melaporkan penerimaan, dengan nominal yang kecil. Di sebagian besar daerah, mayoritas pasangan calon melaporkan dana pribadi sebagai sumber pendanaan utama, bahkan tidak sedikit yang menjadi donatur tunggal bagi kampanyenya sendiri (ICW 2025). Pola ini bertentangan dengan temuan KPK yang menunjukkan bahwa 82,3% calon kepala daerah memiliki mayoritas donatur dari kalangan pengusaha, dan 83,8% diantaranya mengakui adanya kewajiban membalas kepentingan donatur setelah terpilih (Detik 2020 dalam ICW 2025). Ketidaksesuaian ini menguatkan dugaan bahwa pelaporan dana kampanye tidak mencerminkan kondisi faktual, terlebih karena UU Pilkada tidak membatasi sumbangan dari pasangan calon maupun partai politik. Menurut ICW (2025), ketiadaan batasan sumbangan pribadi menjadi celah bagi paslon untuk menerima pendanaan dari pihak ketiga melalui rekening kandidat, memasukkannya dalam RKDK, dan dicatat sebagai sumbangan pribadi. Bila dikaitkan dengan temuan KPK, celah ini membuka ruang cengkraman oligarki dan politik “balas budi” dalam kontestasi pilkada.

Persoalan lain terdapat pada pengeluaran kampanye. Dalam catatan ICW (2025), jumlah paslon yang melaporkan pengeluaran Rp0 tidaklah sedikit, walaupun tercatat banyak mengeluarkan belanja iklan digital. Temuan ini bertolak belakang dengan beberapa studi yang menemukan belanja iklan ratusan juta rupiah di platform digital selama masa kampanye (ICW & Perludem 2024; ICW 2025). Sebagai contoh, menurut laporan Jaring.id (2024), ada lima calon kepala daerah dengan pengeluaran iklan digital terbesar di platform Meta, yakni Ahmad Luthfi dan Taj Yasin (Jawa Tengah), Munafri Arifudin dan Aliyah Mustika (Makassar), Ahmad Syaikhu dan Ilham Habibie (Jawa Barat), Yohanis Lema dan Jane Suryanto (NTT), dan Sherly Laos dan Sarbin Sehe (Maluku Utara). Namun, laporan pengeluaran dana kampanye beberapa calon di atas nihil, seperti paslon Luthfi-Yasin dan Lema-Suryanto (ICW 2025).

Di sisi lain, temuan Arya Budi et al. (2019) di Pilkada Madiun 2018 menunjukkan laporan resmi dana kampanye hanya memperlihatkan total pengeluaran sebesar Rp 841,9 juta, walaupun estimasi pengeluaran berada di angka Rp 7,02 miliar. Terdapat beberapa item yang dilaporkan dan tidak dilaporkan, yang terlihat pada tabel dibawah ini.

#### **Pengeluaran Dana Kampanye yang Dilaporkan (Pilkada Madiun 2018)**

<b>Uraian Pengeluaran</b>	<b>Nominal (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Pengeluaran operasional</b>	200.000	Bensin mobil operasional
<b>Pengeluaran operasional</b>	35.000	Cuci mobil operasional
<b>Pengeluaran operasional</b>	50.000	Bensin mobil operasional
<b>Pengeluaran operasional</b>	5.265.000	Konsumsi tim kampanye dan relawan
<b>Pengeluaran operasional</b>	265.000	Pembelian peralatan memasak
<b>Bahan kampanye</b>	148.863.440	Pembayaran 5.000 kaos
<b>Alat peraga kampanye</b>	25.000.000	Pembayaran alat peraga kampanye
<b>Alat peraga kampanye</b>	25.000.000	Pembayaran alat peraga kampanye
<b>Bahan kampanye</b>	587.500.000	Pembayaran 25.000 pakaian batik
<b>Alat peraga kampanye</b>	25.000.000	Pembayaran alat peraga kampanye

<b>Alat peraga kampanye</b>	25.000.000	Pembayaran alat peraga kampanye
<b>Total</b>	841.913.440	

Sumber: Budi, Sukmajati, & Prasetyo, (2018) dalam Pratama, Mahardhika, Hafiz (2021)

### Analisis Pengeluaran Dana Kampanye Aktual

<b>Uraian Pengeluaran</b>	<b>Nominal (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Biaya pencalonan</b>	1.500.000.000	Pengumpulan KTP dan peningkatan popularitas
<b>Pembentukan tim</b>	560.000.000	Pembentukan dan pembayaran gaji tim kampanye dari tingkat kota hingga RT
<b>Biaya kampanye</b>	180.000.000	Pertemuan tatap muka pada tiga bulan awal masa kampanye
<b>Biaya kampanye</b>	381.000.000	Pembagian sembako murah dan takjil gratis
<b>Atribut kampanye, media, dan konsultan politik</b>	2.000.000.000	Dukungan non-tunai dari kandidat wakil wali kota
<b>Pemanfaatan jaringan politik</b>	200.000.000	Pendanaan mesin politik untuk pengamanan suara
<b>Saksi TPS</b>	62.000.000	Pembayaran 620 saksi TPS
<b>Saksi luar TPS</b>	1.550.000.000	Pembayaran 15.500 saksi luar TPS
<b>Pakaian batik</b>	587.500.000	Pembelian 25.000 pakaian batik untuk pemilih potensial
<b>Total</b>	7.020.500.000	

Sumber: Budi, Sukmajati, & Prasetyo, (2018) dalam Pratama, Mahardhika, Hafiz (2021)

Potret pelaporan resmi dana kampanye yang tidak merefleksikan aliran pendanaan yang riil menjadi salah satu faktor utama tingginya biaya politik di Pilkada. Pelaporan yang buruk dan mekanisme audit kepatuhan yang hanya meliputi laporan resmi, membuat banyak aktivitas ilegal marak terjadi. Mietzner (2010; 2015) melihat problem

ini sebagai disfungsi sistem keuangan politik di Indonesia, dimana selama transaksi dalam laporan dana kampanye masih sesuai dengan peraturan, maka tidak akan ada sanksi hukum yang mengancam kandidat. Oleh karenanya, akumulasi persoalan ini memperkuat risiko korupsi kebijakan pasca-pemilihan akibat tingginya biaya politik yang tidak terpantau secara memadai.

### **Pemetaan Pengeluaran Dana Kampanye Pilkada**

Beberapa studi menunjukkan beberapa item tidak tercatat yang berkontribusi pada tingginya ongkos politik. Beberapa item tersebut meliputi kampanye konvensional, profesionalisasi politik, dan distribusi patronase (Aspinall 2013; Mietzner 2015; Muhtadi 2018). Sub bagian ini akan memberikan pemetaan komprehensif terhadap item-item pengeluaran biaya politik. Pemetaan tersebut meliputi pengeluaran legal yang biasanya tercatat, pengeluaran legal yang kerap tidak tercatat, dan pengeluaran illegal.

#### **Pemetaan Ongkos Politik Pilkada**

<b>Kategori</b>	<b>Item Biaya</b>	<b>Sumber Dana</b>	<b>Risiko Korupsi</b>
Legal tercatat	Pertemuan terbatas dan tatap muka	Dana pribadi kandidat / donasi resmi	Relatif rendah, namun berpotensi dimark-up
	Penyebaran bahan kampanye	APBD (difasilitasi KPU) / dana mandiri kandidat	Rendah–menengah
	Pemasangan alat peraga kampanye (APK)	APBD / dana mandiri kandidat	Rendah–menengah
	Iklan media massa cetak dan elektronik	APBD / dana mandiri kandidat	Menengah
Legal tidak tercatat	Survei elektabilitas	Dana pribadi kandidat / sponsor informal	Tinggi (ketergantungan pada pemodal)
	Jasa konsultan politik dan tim pencitraan	Dana pribadi kandidat / sponsor informal	Tinggi
	Iklan digital (Meta, media sosial, influencer)	Dana pribadi kandidat / sponsor informal	Tinggi (minim transparansi)
	Biaya saksi TPS	Dana pribadi kandidat / sponsor informal	Tinggi (minim transparansi)

Ilegal	Jual beli suara (politik uang/serangan fajar)	Dana pribadi kandidat / sponsor informal	Sangat tinggi (balik modal kebijakan)
	Distribusi patronase (tim sukses, tokoh agama, tokoh lokal)	Kandidat / jaringan patronase	Sangat tinggi
	Insentif kepada aparat desa dan birokrasi	Kandidat (terutama petahana)	Sangat tinggi (penyalahgunaan wewenang)
	Mahar politik / candidacy buying	Kandidat kepada partai politik	Sangat tinggi (korupsi struktural)

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2025

Secara umum, dalam Pasal 65 ayat (1) UU Pilkada, aktivitas kampanye dipahami dalam enam bentuk, yakni:

1. Pertemuan terbatas
2. Pertemuan tatap muka dan dialog
3. Debat publik/debat terbuka antar pasangan calon
4. Penyebaran bahan kampanye kepada umum
5. Pemasangan alat peraga
6. Iklan media massa cetak dan media massa elektronik
7. Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan perundang-undangan.

Dalam pasal yang sama, diatur pula bahwa beberapa bentuk seperti debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, dan iklan media difasilitasi KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota menggunakan APBD. Praktis, kandidat hanya perlu mengeluarkan dana untuk pertemuan terbatas dan tatap muka. Walaupun begitu, UU Pilkada tetap memungkinkan beberapa aktivitas di atas didanai secara mandiri, dan umumnya muncul dalam pelaporan dana kampanye.

Namun, terdapat beberapa pengeluaran legal menurut hukum namun tidak tercatat di laporan dana kampanye. Dua di antaranya adalah biaya profesionalisasi politik seperti survei elektabilitas dan jasa konsultan politik, serta iklan digital di platform seperti Meta. Mujani dan Liddle (2010) mencatat, media kampanye tradisional di Indonesia telah tergantikan oleh profesionalisasi politik seperti kegiatan pengiklanan, survey, dan konsultasi politik. Profesionalisasi politik ini menjadi elemen penting pasca Pilpres 2004, sebab belajar dari keberhasilan survey saat itu dan jasa strategi kampanye yang ampuh (Mietzner 2009; Ufen 2010). Namun, biaya untuk aktivitas di atas yang seharusnya menjadi bagian dana kampanye, tidak pernah terlihat dalam lamporan dana kampanye.

Selain konsultasi politik, platform media sosial juga menawarkan ruang untuk iklan politik. Platform ini menjadi barang ampuh, terutama sejak tingkat penetrasi internet di Indonesia telah mencapai 79.5% (Katadata 2024). Temuan ICW, Perludem, dan Jaring.id di atas, juga menunjukkan belanja iklan digital kandidat pilkada yang mencapai ratusan juta rupiah, meskipun tidak tercermin dalam laporan dana kampanye resmi (Jaring.id 2024; ICW & Perludem 2024; ICW 2025).

Di sisi lain, misalnya hasil temuan Budi et al. (2019) di Pilkada Madiun 2018 di atas, menunjukkan terdapat beberapa item yang tidak dilaporkan. Beberapa diantaranya adalah biaya nominasi dan persiapan pencalonan, pembentukan tim sukses dan honorinya, mobilisasi pemilih dan distribusi patronase, serta pemeliharaan jejaring politik dan broker. Selain itu, di masa pemungutan dan penghitungan suara, terdapat beberapa item pengeluaran lainnya yang tidak tercatat, seperti saksi TPS yang memakan biaya besar.

Di samping biaya legal, ongkos politik pilkada juga ditopang oleh pengeluaran ilegal seperti jual beli suara dan transaksi pencalonan (*candidacy buying*). Politik uang dan patronase telah menjadi fitur yang mengakar dalam pemilu di Indonesia pasca reformasi (Aspinall & Sukmajati 2016). Bahkan, partai dan kandidat politik telah dianggap sekadar distributor kekayaan dibandingkan sebagai agregator kepentingan publik (Mietzner 2015). Riset Muhtadi (2019) bahkan menunjukkan, sepertiga dari total pemilih pernah mengalami jual beli suara, setidaknya sekali. Selain serangan fajar yang jamak diketahui, terdapat beberapa item lain dalam distribusi patronase. Misalnya, kandidat perlu mendanai operasional bagi penggerak kampanye penting, seperti tim sukses, pemuka agama, hingga tokoh masyarakat lokal (Berenschot 2018). Selain itu, kepala desa dan aparatur negara juga perlu diberikan insentif agar berpihak dalam pemilihan, utamanya bila kandidat merupakan petahana (Berenschot 2018). Pengeluaran ilegal tersebut luput dari pemantauan hukum akibat berada di luar cakupan audit laporan dana kampanye, sehingga juga turut meningkatkan biaya politik.

Di sisi lain, politik uang tidak hanya digunakan dalam interaksi kandidat dengan pemilih, namun lebih jauh juga interaksi kandidat dengan partai pengusung dalam bentuk “mahar politik” (Mietzner 2010; Aspinall & Berenschot 2019). Kandidat tetap bergantung pada dukungan partai politik untuk dapat maju dalam Pilkada. Meskipun ambang batas pencalonan telah diturunkan dari 20 persen menjadi 6,5–10 persen pasca Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024, posisi tawar partai tetap kuat. Hal ini diperkuat oleh desain Pilkada yang terpisah dari pemilu DPRD, sehingga partai pemilik kursi dapat menentukan dukungan tanpa insentif *coattail effect*. Dalam konteks ini, pencalonan menjadi arena transaksional, menjadikan *candidacy buying* sebagai praktik yang semakin rasional bagi kandidat, namun di luar pantauan hukum dan berkontribusi pada peningkatan ongkos politik.

### **Reformasi Kerangka Hukum Dana Kampanye Pemilu Nasional dan Daerah**

Dari realitas pendanaan kampanye di atas, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi UU Pemilu (2025) merilis usulan masyarakat sipil untuk perbaikan kerangka hukum dana kampanye. Hal ini sekaligus menjawab argumen soal biaya politik tinggi dalam Pilkada. Ada beberapa perubahan penting seperti pembatasan sumbangan, pembatasan pengeluaran, dan perubahan mekanisme audit dana kampanye. Pada sub bagian ini,

akan dijelaskan secara detail beberapa perubahan tersebut dan dampaknya terhadap perbaikan pengaturan dana kampanye, sehingga dapat menjawab permasalahan ongkos politik tinggi. Argumennya, pilkada langsung harus tetap dipertahankan dengan mengurangi ongkos politik tinggi.

Dalam konteks penerimaan, Koalisi Masyarakat Sipil mengusulkan batasan sumbangan yang sama bagi tiap jenis pemilu. Ada beberapa sumber sumbangan yang legal, seperti partai politik, pasangan calon (termasuk kepala daerah), calon legislatif, individu masyarakat, dan kelompok/badan usaha. Klasifikasi asal sumbangan ini ditegaskan guna memberikan batasan sumbangan bukan hanya kepada pihak ketiga seperti dalam ketentuan yang berlaku, melainkan juga batasan kepada partai politik dan kandidat. Hal ini penting untuk menjawab kekhawatiran soal manipulasi sumbangan pribadi yang berasal dari pembiayaan oligarki yang tak terbatas. Di samping itu, usulan ini juga mendorong agar sumbangan lebih banyak berasal dari individu dalam bentuk urun dana (*crowd funding*).

#### Usulan Masyarakat Sipil tentang Sumber dan Batas Maksimum Sumbangan

No	Sumber Sumbangan Dana	Dasar Pasal	Batas Maksimum Sumbangan
1	Partai Politik	Pasal (1) huruf a	Rp25.000.000.000,-
2	Pasangan Calon	Pasal (1) huruf b	Rp2.500.000.000,-
3	Kandidat Calon Anggota Legislatif	Pasal (1) huruf c	Rp2.500.000.000,-
4	Individu Masyarakat	Pasal (1) huruf d	Rp250.000.000,-
5	Kelompok / Badan Usaha	Pasal (1) huruf e	Rp2.500.000.000,-

Sumber: Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi UU Pemilu, 2025

Dalam konteks sumbangan dari pihak ketiga, penerimaan dapat berupa uang atau bentuk lain selain uang. Dalam hal ini, bentuk lain tersebut harus dapat dinilai dengan uang sehingga wajib disampaikan dalam laporan dana kampanye. Perubahan ini untuk mengantisipasi adanya bantuan dana kampanye dalam bentuk *in-kind* yang kerap kali tidak dilaporkan, seperti baliho atau iklan digital yang dilakukan oleh relawan. Dengan pelaporan sumbangan non-uang, setiap penerimaan tetap tercatat dan memudahkan penegakan hukum, termasuk bila jumlah sumbangan melebihi batas.

Selanjutnya dalam aspek pengeluaran, perubahan meliputi item-item apasaja yang boleh dibiayai secara mandiri melalui dana kampanye. Sebelumnya, kandidat masih dapat membiayai iklan media dan alat peraga kampanye. Namun dengan perubahan ini, biaya iklan media massa, termasuk iklan digital, hanya dapat difasilitasi oleh KPU melalui APBD. Sedangkan kandidat dilarang untuk melakukan pengeluaran pada

item-item tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesetaraan kompetisi (*level playing field*) dan mengurangi pengaruh akses finansial yang tinggi.

Selain itu, dalam aspek pembukuan dan pelaporan keuangan, Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) menjadi pintu satu-satunya dalam transaksi untuk memudahkan pemantauan dan penegakan hukum. Usulan masyarakat sipil menyebutkan, bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran harus berada dalam satu pembukuan di RKDK untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas. Alur transaksi di RKDK juga wajib dapat diakses oleh publik untuk menjamin transparansi.

Mekanisme audit kepatuhan juga diubah. Selama ini, pemeriksaan atas laporan keuangan dana kampanye hanya terbatas pada pembukuan dan laporan yang disampaikan oleh kandidat. Sehingga, kandidat hanya perlu menyesuaikan pembukuan dengan peraturan perundang-undangan, agar tidak terkena ancaman hukum (Mietzner 2010). Sementara itu, potensi fraud dan transaksi di luar laporan dan RKDK tidak terjangkau oleh proses audit. Oleh karenanya, mekanisme audit diubah menjadi audit forensik atau investigatif. Ditambah dengan mekanisme RKDK sebagai satu-satunya pintu transaksi, mekanisme ini ampuh untuk mendeteksi fraud, melakukan pemeriksaan lanjutan, dan mencakup pemeriksaan transaksi-transaksi diluar pembukuan. Mekanisme pelaporan yang transparan dan dapat terpantau oleh penegak hukum, dapat menjadi pintu awal untuk menertibkan pendanaan dan transaksi di luar RKDK, dan dampaknya dapat mengurangi ongkos politik tinggi di Pilkada.

Selain itu, pada draft UU Pemilu usulan masyarakat sipil, diusulkan juga penerapan batasan pengeluaran (*expenditure caps*). Merujuk pada studi, Casas-Zamora (2008), batasan pengeluaran dana kampanye mempengaruhi efektivitas reformasi keuangan politik dengan mengurangi dominasi kekuatan finansial besar dan membuka ruang bagi kandidat berbasis warga. terdapat beberapa contoh batasan pengeluaran. Misalnya, di Prancis dan Italia, ditetapkan jumlah tetap untuk pengeluaran, sementara di Portugal dan Brazil, pembatasan dana kampanye berbasis upah minimum (Pratama, Mahardhika, Hafiz 2021).

Contoh terbaik dapat dilihat dalam Pemilu negara bagian New South Wales (NSW), Australia. NSW Electoral Commission menerapkan *spending cap* berbasis jumlah pemilih, dengan prinsip semakin besar jumlah pemilih maka semakin tinggi batas pengeluarannya. Ada beberapa jenis aktor yang diatur, yakni kandidat anggota dewan, kandidat walikota, dan pengkampanye pihak ketiga (*third-party campaigners*). Spending caps ini berlaku pada masa kampanye dan berlaku bukan hanya untuk kandidat, melainkan juga partai, entitas terkait, dan pengkampanye pihak ketiga. Selain itu, item-item pengeluaran yang dibatasi bukan hanya biaya kampanye formal seperti pertemuan tatap muka atau alat peraga, melainkan juga pengeluaran untuk internet, komunikasi, alat tulis, hingga riset strategi yang berkaitan dengan aktivitas kampanye. Pengeluaran untuk transportasi dan kendaraan yang menampilkan iklan kampanye juga masuk dalam spending caps (NSW Electoral Commission 2025).

Sebagai contoh, untuk pemilihan walikota di kota dengan populasi 1 – 5.000 pemilih, maksimal pengeluaran kandidat walikota adalah AUD9,625, kandidat anggota dewan sebesar AUD7,700, dan *third-party campaigner* sebesar AUD2,750. Sementara itu, di daerah lebih besar, misalnya dengan penduduk 75.000 – 125.000 orang, batasan

pengeluaran untuk kandidat anggota dewan adalah sebesar AUD80,900, walikota sebesar AUD101,125, serta *third-party campaigner* sebesar AUD26.970. bila melanggar, dendanya sangat besar hingga dua kali dari kelebihan pembayaran (NSW Electoral Commission 2025). Model NSW menunjukkan bahwa pembatasan pengeluaran kampanye dapat dirancang secara presisi, terukur, dan mudah ditegakkan dengan mengaitkan batas pengeluaran pada ukuran populasi pemilih, memperluas cakupan aktor dan item belanja, serta menerapkan sanksi finansial yang sangat disinsentif. Pendekatan ini secara langsung menekan *arms race* biaya kampanye dan memperkuat *level playing field* dalam kompetisi elektoral.

### Skema Pembatasan Pengeluaran Kampanye di New South Wales, Australia

Variabel	Pengaturan di New South Wales (NSW)
Basis Penentuan Batas Pengeluaran	Berbasis jumlah pemilih terdaftar ( <i>enrolled electors</i> ). Semakin besar populasi pemilih, semakin tinggi batas pengeluaran.
Aktor yang Diatur	Kandidat anggota dewan ( <i>non-mayoral candidates</i> ) Kandidat wali kota ( <i>mayoral candidates</i> ) Pengampanye pihak ketiga ( <i>third-party campaigners</i> )
Batas Pengeluaran (contoh: Populasi 1–5.000 Pemilih)	Anggota dewan: \$7,700 Wali kota: \$9,625 <i>Third-party campaigner</i> : \$2,750
Batas Pengeluaran (contoh: Populasi 75.001–125.000 Pemilih)	Anggota dewan: \$80,900 Wali kota: \$101,125 <i>Third-party campaigner</i> : \$26,970
Keberlakuan <i>Spending Caps</i>	Berlaku selama masa kampanye resmi dan mengikat kandidat, partai politik, entitas terkait, serta pengampanye pihak ketiga.
Item Pengeluaran yang Masuk <i>Spending Caps</i>	Kampanye tatap muka dan pertemuan Alat peraga kampanye Iklan dan komunikasi daring Telepon, alat tulis, dan perlengkapan kantor Riset dan perencanaan strategi kampanye Transportasi dan kendaraan beriklan

Sanksi atas Pelanggaran	Denda hingga dua kali lipat dari jumlah kelebihan pengeluaran kampanye (overspending).
-------------------------	--

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan NSW Electoral Commission, 2025

Sementara itu, dalam konteks Indonesia, UU Pilkada telah menerapkan batasan dana kampanye dengan basis jumlah pemilih dan cakupan wilayah, yang aturan teknisnya diatur dalam PKPU. Namun, besarnya masih tidak rasional dan tidak ada pengeluaran dana kampanye yang tercatat dalam laporan yang bahkan mendekati batas tersebut. Dalam PKPU 5/2017, formula yang digunakan KPU untuk menghitung batas pengeluaran spesifik pada tiap aktivitas kampanye. Sebagai contoh, untuk pertemuan umum, terbatas, dan tatap muka, formulasi batasannya adalah dengan mengalikan jumlah peserta, frekuensi, dan standar biaya daerah.

Temuan studi Pratama, Mahardhika, dan Hafiz (2021) di Pilkada Jawa Barat misalnya, menemukan batas pengeluaran yang sangat besar, yakni Rp 473 miliar. Angka ini dihitung berdasarkan standar biaya daerah sebesar Rp 30.000 yang ditetapkan oleh KPU Jawa Barat, dan dikalikan dengan berbagai metode kampanye. Tidak ada pasangan calon pada Pilkada Jawa Barat 2018 yang pengeluaran kampanye tercatatnya mendekati batasan pengeluaran. Laporan pengeluaran dana kampanye paling tinggi oleh paslon Deddy Mizwar dan Dedi Mulyadi, hanya sebesar Rp 10,3 miliar atau 2,18% dari batasan yang ditetapkan. Sementara itu, calon lain hanya menghabiskan sebesar 0,43% hingga 2,02% dari total batasan.

Usulan masyarakat sipil menawarkan formula batasan pengeluaran dengan penghitungan berbasis upah minimum dengan menggabungkan basis jumlah pemilih seperti di NSW. Formulasinya adalah sebagai berikut:

$$0,1\% \times \text{Upah Minimum Regional (UMR)} \times \text{Jumlah Pemilih (DPT)}$$

Sumber: Pratama, Mahardhika, dan Hafiz (2021)

Berdasarkan formula tersebut, studi Pratama, Mahardhika, dan Hafiz (2021) juga memberikan simulasi penghitungan batasan pengeluaran kampanye di tiap kabupaten di Jawa Barat, sehingga menghasilkan angka yang lebih rasional daripada pengaturan sebelumnya.

#### **Simulasi Penghitungan Batasan Pengeluaran dengan Formulasi UMR dan DPT di Jawa Barat**

No	Kabupaten/Kota (Jawa Barat)	Upah minimum 2021 (dalam rupiah)	Jumlah pemilih (DPT)	Batas maksimal pengeluaran kampanye (dalam rupiah)
1	Kabuapten Karawang	4,798,312	1,669,959	8,012,984,309

2	Kota Bekasi	4,782,936	1,682,120	8,045,471,699
3	Kabupaten Bekasi	4,791,844	2,053,546	9,840,271,873
4	Kota Depok	4,339,515	1,309,338	5,681,891,538
5	Kota Bogor	4,169,807	716,473	2,987,553,830
6	Kabupaten Bogor	4,217,206	3,467,603	14,623,596,177
7	Kabupaten Purwakarta	4,173,569	687,100	2,867,658,992
8	Kota Bandung	3,742,276	1,734,652	6,491,547,381
9	Kabupaten Bandung Barat	3,248,283	1,190,084	3,865,729,959
10	Kabupaten Sumedang	3,241,930	864,168	2,801,571,879
11	Kabupaten Bandung	3,241,930	2,360,659	7,653,090,453
12	Kota Cimahi	3,241,929	380,292	1,232,879,663
13	Kabupaten Sukabumi	3,125,445	1,826,011	5,707,096,439
14	Kabupaten Subang	3,064,218	1,149,540	3,522,441,252
15	Kabupaten Cianjur	2,534,799	1,666,979	4,225,456,686
16	Kota Sukabumi	2,530,183	232,691	588,750,726
17	Kabupaten Indramayu	2,373,073	1,353,210	3,211,266,737
18	Kota Tasikmalaya	2,264,093	484,389	1,096,701,880
19	Kabupaten Tasikmalaya	2,251,788	1,366,465	3,076,989,380
20	Kota Cirebon	2,271,202	238,003	540,552,825
21	Kabupaten Cirebon	2,269,557	1,702,668	3,864,301,652

22	Kabupaten Garut	1,961,086	1,895,779	3,717,785,087
23	Kabupaten Majalengka	2,009,000	980,117	1,969,055,053
24	Kabupaten Kuningan	1,882,642	851,417	1,602,913,710
25	Kabupaten Ciamis	1,880,655	939,911	1,767,647,889
26	Kabupaten Pangandaran	1,860,591	320,118	595,608,775
27	Kota Banjar Kota	1,831,885	147,553	270,300,102

Sumber: Pratama, Mahardhika, dan Hafiz (2021)

Formula berbasis UMR dan jumlah pemilih ini memiliki beberapa keunggulan. *Pertama*, lebih transparan dan mudah di audit, karena menggunakan indikator publik yang tersedia tiap tahun. *Kedua*, mengurangi kesenjangan kompetisi, karena mencegah kandidat bermodal besar menghabiskan dana secara tidak proporsional. *Ketiga*, memberikan fleksibilitas strategi kampanye, karena batas ditetapkan secara agregat, bukan per jenis metode kampanye. *Keempat*, relevan untuk diterapkan bukan hanya pada pilkada, melainkan pileg dan pilpres dengan penyesuaian tingkat wilayah.

Di samping beberapa tawaran reformasi oleh masyarakat sipil, terdapat usulan lainnya. Misalnya, selama ini banyak donasi pihak ketiga di luar pembukuan diakibatkan minimnya insentif yang didapatkan donator (Rose-Ackermann 1999). Dengan pendekatan pilihan rasional (*rational-choice*), Klitgaard (1991) menjelaskan bahwa untuk menanggulangi transaksi ilegal, diperlukan insentif tambahan selain penguatan sanksi hukum untuk menambah “biaya kesempatan” (*opportunity cost*) pada transaksi legal. Di Kanada misalnya, pemilih dapat mengklaim *tax-credit* bila menyumbang untuk partai yang teregistrasi di level federal sebesar CND 1,275 (Government of Canada 2025). Sementara itu, di Jerman, pengurangan pajak (*tax deduction*) sebesar 50% dapat diberikan kepada seseorang yang menyumbang lebih dari EU 1,650 kepada partai politik dalam skema pengurangan pajak penghasilan (*Ermäßigung der Einkommensteuer*) (Wundertax 2022). Dalam konteks Indonesia, hal serupa juga dapat diterapkan. Kebanyakan penyumbang adalah pengusaha yang juga menanggung pajak yang tinggi. Bila insentif pajak diterapkan dan penegakan hukum terhadap sumbangan di luar pembukuan diperkuat, maka penyumbang cenderung akan memilih transaksi sumbangan legal melalui RKDK dan memudahkan pencatatan serta pemantauan.

Pada akhirnya tingginya biaya politik dalam pilkada bukanlah konsekuensi inheren dari pilkada langsung, melainkan akibat dari lemahnya kerangka hukum dana kampanye yang gagal mencerminkan praktik pendanaan riil di lapangan. Ketimpangan antara laporan formal dan pengeluaran aktual, maraknya pengeluaran legal yang tidak tercatat, serta praktik ilegal yang luput dari pengawasan menunjukkan bahwa persoalan utama terletak pada desain regulasi dan penegakannya. Oleh karena itu, alih-alih

menghapus pilkada langsung, agenda reformasi seharusnya difokuskan pada pembatasan sumbangan dan pengeluaran, penguatan pelaporan berbasis RKDK, serta audit investigatif yang efektif. Reformasi ini tidak hanya berpotensi menekan ongkos politik, tetapi juga memperkuat integritas pemilu dan mengurangi risiko korupsi politik pasca-pemilihan.

## **G. Konfigurasi Kursi DPRD Jika Pilkada Tidak Langsung**

Sebagaimana telah diuraikan dalam bagian-bagian sebelumnya, perdebatan mengenai Pilkada tidak langsung kerap dikaitkan dengan isu efisiensi anggaran serta sejumlah variabel lain yang dianggap dapat menyederhanakan berbagai persoalan dalam penyelenggaraan Pilkada. Namun, asumsi tersebut tidak dengan sendirinya menjawab implikasi politik yang muncul dari perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Tulisan ini akan menganalisis implikasi politik dari penerapan Pilkada tidak langsung dengan menjadikan konfigurasi kursi DPRD hasil Pemilu 2024 sebagai dasar analisis. Fokus pembahasan diarahkan pada distribusi kekuasaan di DPRD provinsi serta kabupaten/kota, tingkat dominasi partai politik, dan pola koalisi yang terbentuk secara nasional.

Dalam mekanisme Pilkada tidak langsung yang gaung diwacanakan, DPRD berposisi sebagai aktor penentu dalam pemilihan kepala daerah. Karena itu, komposisi kursi DPRD dan relasi kekuatan antarpartai menjadi variabel kunci untuk memahami bagaimana proses pemilihan kepala daerah akan berlangsung dan siapa yang secara struktural berada dalam posisi paling menentukan.

Konfigurasi politik di tingkat daerah hasil Pemilu 2024, dengan demikian, tidak dapat dipahami semata sebagai deretan angka yang menentukan kepemimpinan DPRD, melainkan sebagai cerminan relasi kuasa yang berpotensi mengunci atau membuka ruang kompetisi politik di daerah.

Dalam konteks wacana pengembalian pemilihan kepala daerah ke tangan DPRD, data ini menjadi fondasi empiris untuk membaca kecenderungan pergeseran arena kompetisi politik. Ketika hak suara warga dalam menentukan pemimpinnya dicabut, proses politik berisiko terkonsentrasi pada kalkulasi kursi dan kesepakatan elite, yang dalam kondisi tertentu dapat memperkuat praktik kartelisasi dan menyempitkan ruang pluralisme politik di tingkat daerah.

Atas dasar itu, analisis ini disusun untuk memberikan gambaran empiris mengenai konsekuensi politik dari perubahan mekanisme Pilkada, khususnya terhadap representasi, distribusi kekuasaan, dan pluralisme politik di tingkat daerah. Tulisan ini menggunakan pendekatan deskriptif-analitis dengan memanfaatkan data perolehan kursi DPRD provinsi serta DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu Legislatif 2024. Data

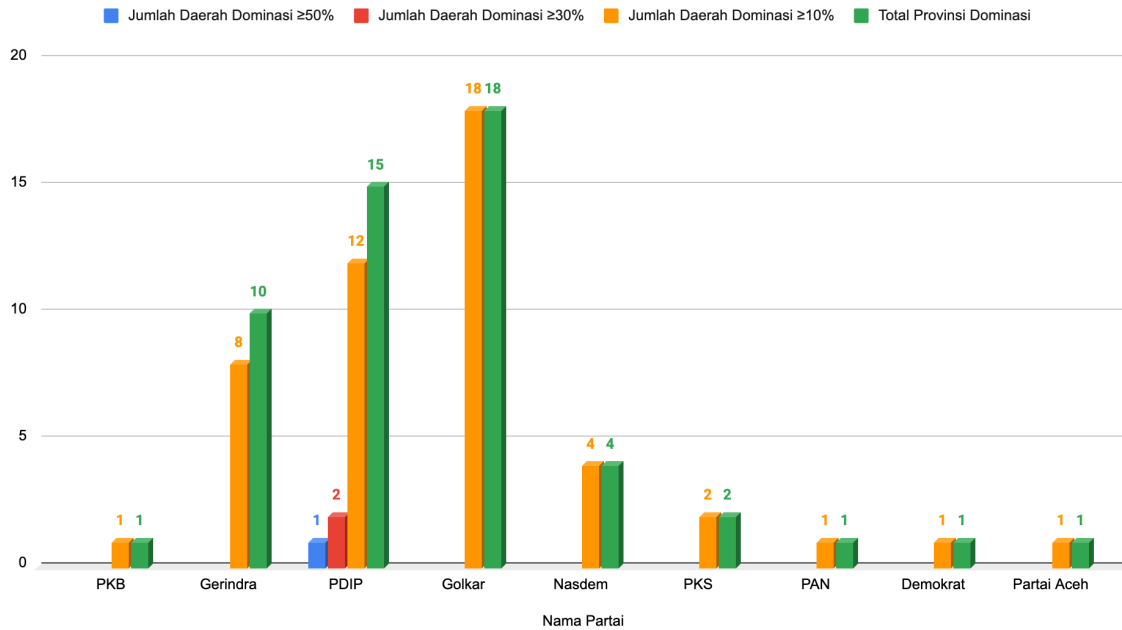
tersebut dikompilasi dan diklasifikasikan untuk memetakan tingkat dominasi partai politik maupun koalisi partai berdasarkan penguasaan kursi di DPRD, dengan ambang mayoritas lebih dari atau sama dengan 50 persen, serta kategori dominasi relatif pada tingkat lebih dari atau sama dengan 30 persen dan 10 persen. Selain itu, konfigurasi kekuatan politik dianalisis melalui pengelompokan partai politik berdasarkan koalisi pengusung dan pendukung pada Pemilu Presiden 2024 serta posisi partai terhadap wacana Pilkada tidak langsung, guna membaca implikasi politiknya apabila kewenangan pemilihan kepala daerah dialihkan dari pemilih langsung kepada DPRD.

### **Dominasi Partai Politik di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota**

Analisis mengenai dominasi partai politik di tingkat legislatif daerah menjadi krusial karena dalam sistem pemilihan oleh parlemen, legitimasi seorang kepala daerah tidak lagi lahir dari popularitas atau kompetensi di mata publik, melainkan dari kesepakatan fraksi-fraksi di ruang gelap transaksi.

Bagian ini bertujuan memetakan tingkat dominasi partai politik di lembaga legislatif daerah sebagai prasyarat utama untuk memahami relasi kekuasaan dalam skema Pilkada tidak langsung. Adapun Dominasi didefinisikan sebagai penguasaan 50% atau lebih kursi DPRD oleh satu partai politik. Ambang batas ini merupakan titik krusial karena partai yang mencapai angka tersebut secara matematis cenderung dapat menentukan kebijakan daerah secara mandiri, termasuk dalam skenario pemilihan kepala daerah tanpa perlu membangun koalisi dengan partai lain.

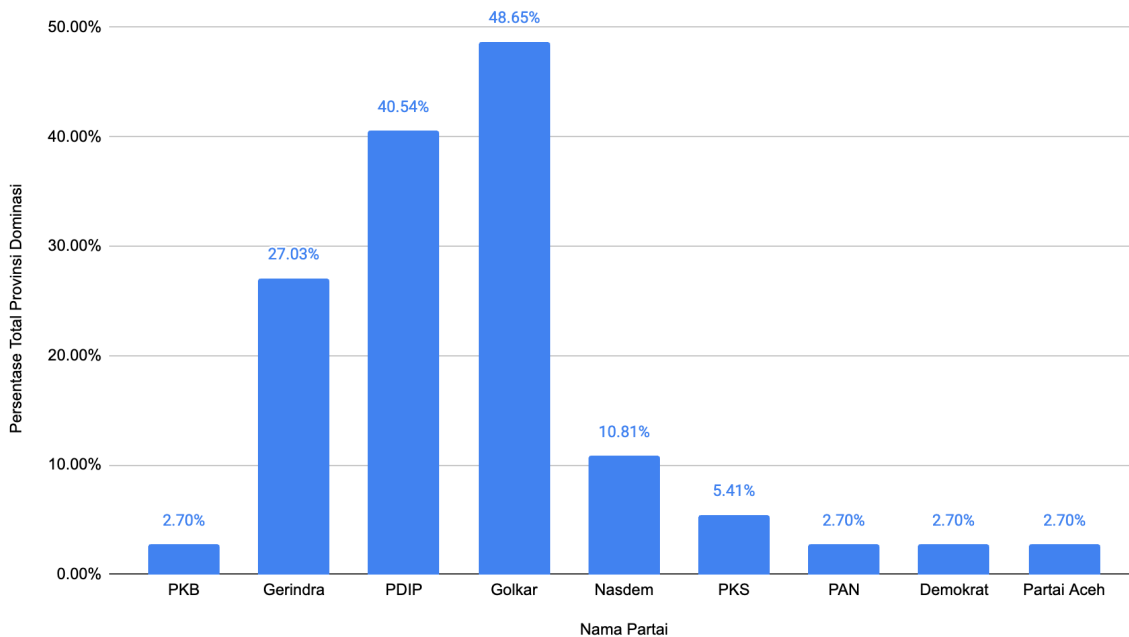
### **Sebaran Wilayah Dominasi DPRD Provinsi**



Berdasarkan diagram "Sebaran Wilayah Dominasi DPRD Provinsi", terlihat bahwa kongetivitas kursi di tingkat provinsi masih menunjukkan pengkutuban pada kekuatan partai-partai lama. PDI Perjuangan dan Golkar tetap menjadi pemain utama yang memiliki sebaran dominasi paling luas. Jika melihat indikator penguasaan kursi minimal 10%, Partai Golkar menunjukkan eksistensi di 18 provinsi, sementara PDI Perjuangan membuntuti di 15 provinsi.

Namun, ketika filter diperketat menjadi dominasi mutlak ( $\geq 50\%$ ), hanya PDI Perjuangan yang tercatat mampu mengamankan satu provinsi di Indonesia dengan penguasaan kursi mayoritas tunggal, yaitu di Provinsi Bali dengan prolehan kursi sebanyak 58,18% dari total kursi DPRD Provinsi Bali. Kondisi ini memberikan gambaran bahwa pada level provinsi, meskipun kekuatan partai tertentu sangat besar, mayoritas masih memerlukan negosiasi lintas partai.

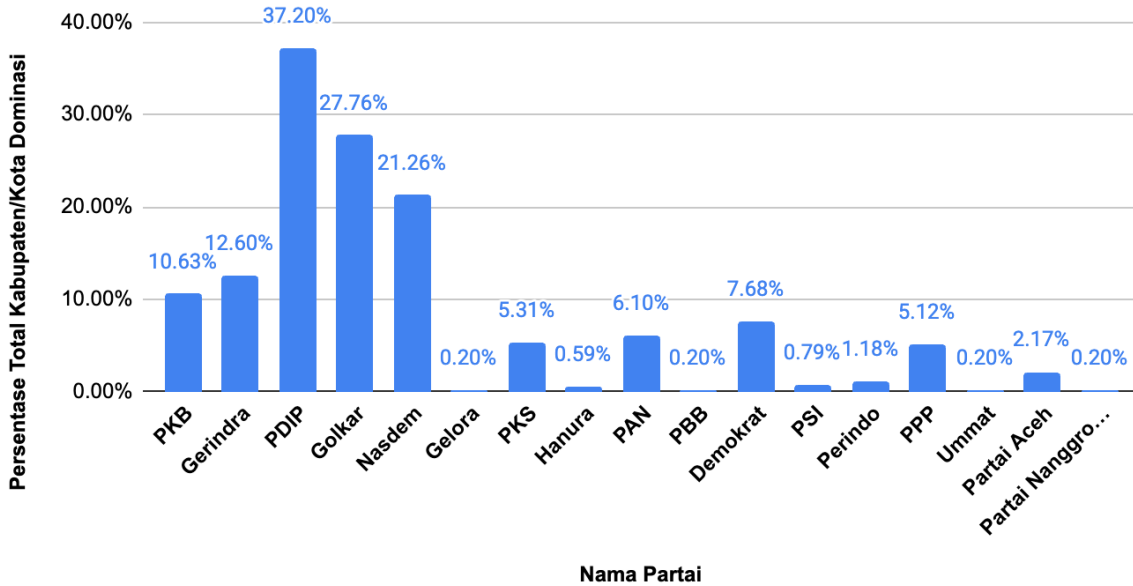
### Persentase Wilayah Partai Politik Dominan di DPRD Provinsi



Namun, dominasi PDI Perjuangan yang mencapai 40,54% dari total wilayah provinsi dalam kategori dominasi tertentu menunjukkan bahwa partai ini memiliki daya tekan yang luar biasa besar dalam menentukan arah kebijakan regional. Golkar bahkan memiliki persentase wilayah dominasi yang lebih tinggi lagi, yakni mencapai 48,65% jika diukur dari persebaran kekuatan signifikan di berbagai daerah.

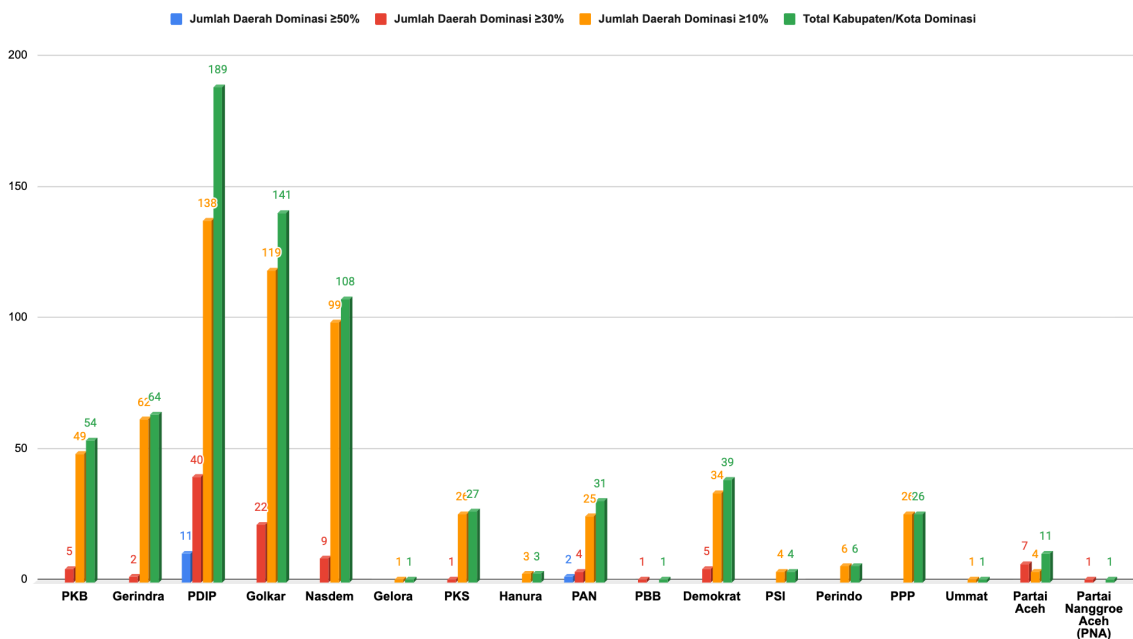
Bila turun ke tingkat kabupaten/kota, data menyajikan pemandangan yang jauh lebih ekstrem. Di sini, penguasaan satu partai politik atas lembaga legislatif terlihat jauh lebih granular dan terkonsentrasi. Di level ini, jumlah daerah yang memiliki pemain tunggal dengan kontrol mutlak sangat signifikan.

## Presentase Jumlah Daerah Partai Politik Dominan di DPRD Kabupaten Kota



Berdasarkan data perolehan kursi, terlihat bahwa fragmentasi politik di daerah tidaklah merata. Sebaliknya, beberapa partai besar berhasil menciptakan kantong-kantong kekuasaan yang secara matematis tidak tergoyahkan.

## Jumlah Daerah Partai Politik Dominan di DPRD Kabupaten Kota



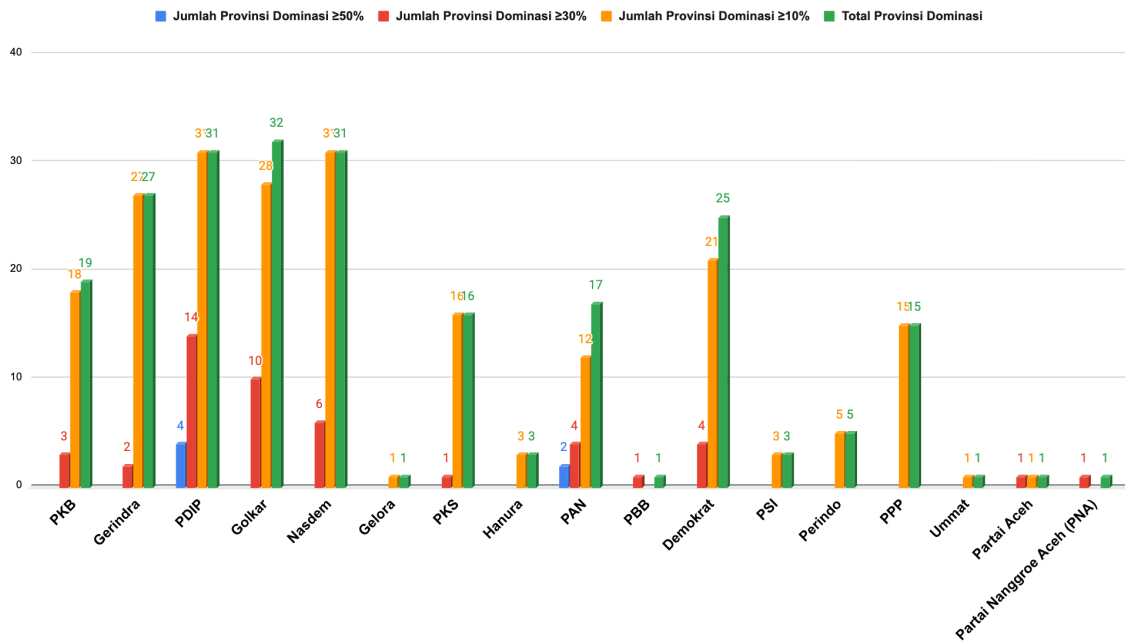
Data menunjukkan bahwa PDI Perjuangan merupakan entitas politik yang paling hegemonik di tingkat kabupaten/kota. Partai ini mencatatkan dominasi mutlak dengan penguasaan 50 persen atau lebih kursi di 11 kabupaten/kota. Secara akumulatif, PDI Perjuangan memiliki jejak kekuasaan di 189 daerah jika dihitung dari ambang batas penguasaan minimal 10 persen kursi. Tingkat jangkauan nasional partai ini mencapai 37,20 persen dari total daerah yang ada di Indonesia. Dengan 40 daerah yang sudah dikantongi pada kisaran penguasaan 30 persen hingga 49 persen kursi, PDI Perjuangan praktis hanya membutuhkan sedikit tambahan dukungan untuk mencapai suara mayoritas di parlemen lokal terkait.

Di sisi lain, Partai Golkar menunjukkan pola penguasaan wilayah yang sangat luas meski tidak memiliki daerah dengan dominasi mutlak di atas 50 persen kursi secara mandiri. Golkar tercatat memiliki pengaruh kursi di 141 kabupaten/kota dengan jangkauan nasional sebesar 27,76 persen. Kekuatan strategis Golkar terletak pada 22 daerah di mana mereka menguasai 30 persen hingga 49 persen kursi. Angka ini menandakan bahwa meski tidak menjadi penguasa tunggal, Golkar merupakan pemegang kunci koalisi di ratusan wilayah.

Partai Nasdem menyusul dengan dominasi di 108 daerah atau sekitar 21,26 persen wilayah nasional. Menariknya, terdapat 9 daerah di mana Nasdem sudah menguasai lebih dari 30 persen kursi, menjadikannya kekuatan yang sangat menentukan di luar blok PDI Perjuangan dan Golkar. Sementara itu, Partai Gerindra memiliki sebaran kursi di 64 daerah dengan persentase jangkauan nasional sebesar 12,60 persen. Untuk partai menengah lainnya, PAN mencatatkan penguasaan mutlak di atas 50 persen di 2 kabupaten/kota, sedangkan partai seperti Demokrat, PKB, dan PPP lebih banyak bermain pada kategori penguasaan 10 persen hingga 30 persen kursi.

Keberadaan partai lokal juga memberikan warna tersendiri dalam peta kekuatan di tingkat kabupaten/kota. Partai Aceh (PA), misalnya, mendominasi di 11 daerah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Dari jumlah tersebut, PA berhasil menguasai lebih dari 30% kursi di 4 daerah. Di wilayah lain seperti Aceh Utara, terdapat fenomena di mana kelompok non-pengusung nasional memiliki kursi yang sangat signifikan, yakni 33 dari 45 kursi. Hal ini menunjukkan bahwa di beberapa titik, kekuatan politik lokal mampu mematahkan dominasi partai nasional.

Jumlah Provinsi Partai Politik Dominan di DPRD Kabupaten Kota



Jika dilihat dari sebaran provinsi, PDI Perjuangan dan Golkar menunjukkan penetrasi yang hampir merata di seluruh Indonesia. PDI Perjuangan hadir sebagai partai dominan di 31 provinsi, sementara Golkar berada di 32 provinsi. Nasdem menyusul dengan kehadiran di 31 provinsi, dan Gerindra di 27 provinsi. Penyebaran ini membuktikan bahwa dominasi yang terjadi di tingkat kabupaten/kota merupakan bagian dari strategi konsolidasi vertikal partai-partai besar dari tingkat nasional hingga ke struktur pemerintahan yang paling dekat dengan warga.

Data perolehan kursi hasil Pemilu 2024 di atas memberikan jawaban atas pertanyaan mendasar mengenai latar belakang munculnya kembali wacana pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Melalui kaca mata granular, kita dapat melihat bahwa dominasi partai politik di tingkat lokal tidak lagi bersifat acak atau hanya terjadi di satu dua titik tertentu. Sebaliknya, data menunjukkan adanya pola konsolidasi yang sistematis. Sebagai contoh, kekuatan PDI Perjuangan di Jawa Tengah atau Bali, serta dominasi Golkar di berbagai wilayah di luar Jawa, tidak berdiri sendiri. Dominasi ini merambat dari tingkat provinsi hingga ke mayoritas kabupaten dan kota di bawahnya. Fenomena ini membuktikan bahwa penguasaan kursi di level akar rumput bukan sekadar hasil dinamika lokal yang terisolasi, melainkan cerminan dari struktur kekuasaan yang terkonsolidasi secara vertikal dan horisontal dalam satu ekosistem wilayah yang sama.

Pola penguasaan yang monolitik ini menjadi titik berangkat untuk memahami sejauh mana daya tekan partai-partai tersebut ketika melebur ke dalam poros kekuatan besar, seperti melalui konfigurasi kursi DPRD dari koalisi partai politik pengusung dan pendukung Pilpres 2024.

### **Konfigurasi Dominasi Kursi DPRD dari Koalisi Partai Politik Pilpres 2024**

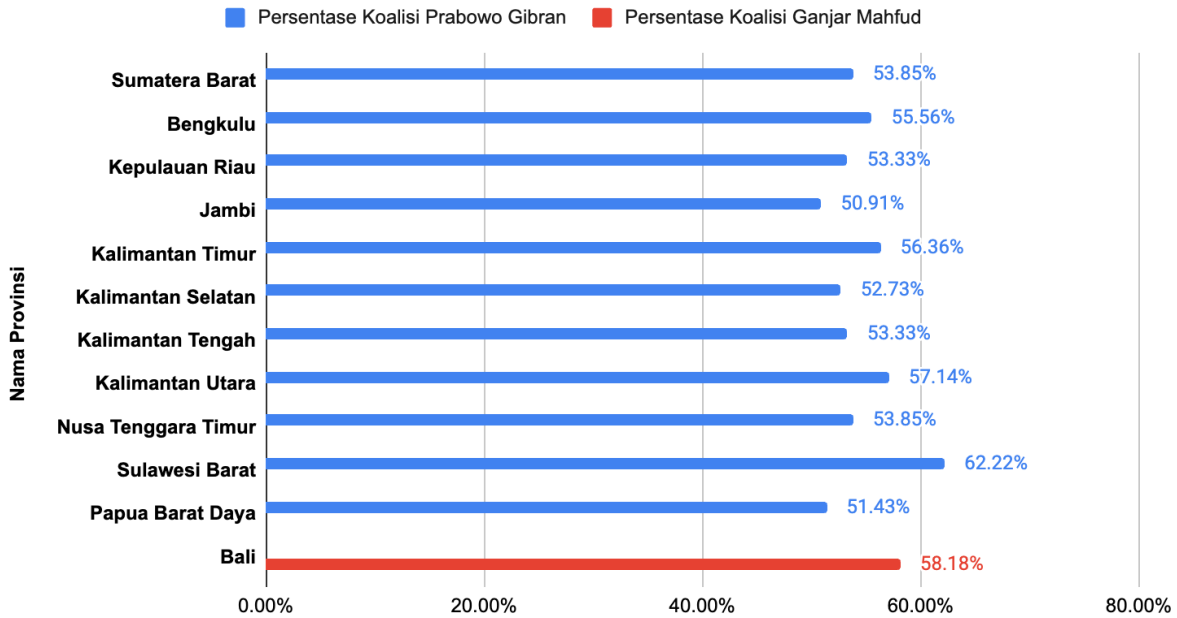
Data perolehan kursi DPRD hasil Pemilu 2024 bukan sekadar barisan angka statistik yang kaku. Jika dibedah dengan kacamata granular, data ini adalah potret nyata mengenai bagaimana kekuasaan akan didistribusikan jika wacana Pilkada tidak langsung benar-benar dipaksakan oleh elit politik.

Salah satu upaya untuk memahami dinamika yang terjadi adalah dengan membedah peta kekuatan di DPRD melalui kacamata koalisi Pilpres 2024 untuk memberikan wawasan yang jauh lebih mendalam setelah melihat peta dominasi partai secara parsial.

Dalam kajian ini, kekuatan politik dipetakan ke dalam empat blok utama. Pertama adalah Koalisi Prabowo Gibran yang terdiri dari Gerindra, Golkar, Garuda, PAN, PBB, Demokrat, PSI, dan Gelora. Kedua, Koalisi Anies Muhaimin yang mencakup PKB, Nasdem, PKS, dan Ummat. Ketiga, Koalisi Ganjar Mahfud yang digawangi PDIP, Hanura, Perindo, serta PPP. Terakhir adalah kelompok Partai Non Pengusung yang mencakup Partai Buruh, PKN, dan partai-partai lokal di Aceh.

Alasan mengapa membedah peta kekuatan di DPRD melalui kacamata koalisi Pilpres 2024 sebab koalisi yang terbentuk saat Pilpres memiliki sifat yang lebih stabil dan bersifat jangka panjang, karena terikat oleh kesepakatan pembagian kekuasaan di tingkat nasional. Terlebih lagi, dorongan untuk mengembalikan Pilkada ke tangan DPRD justru datang dari poros utama pendukung Presiden terpilih, terutama Gerindra dan Golkar.

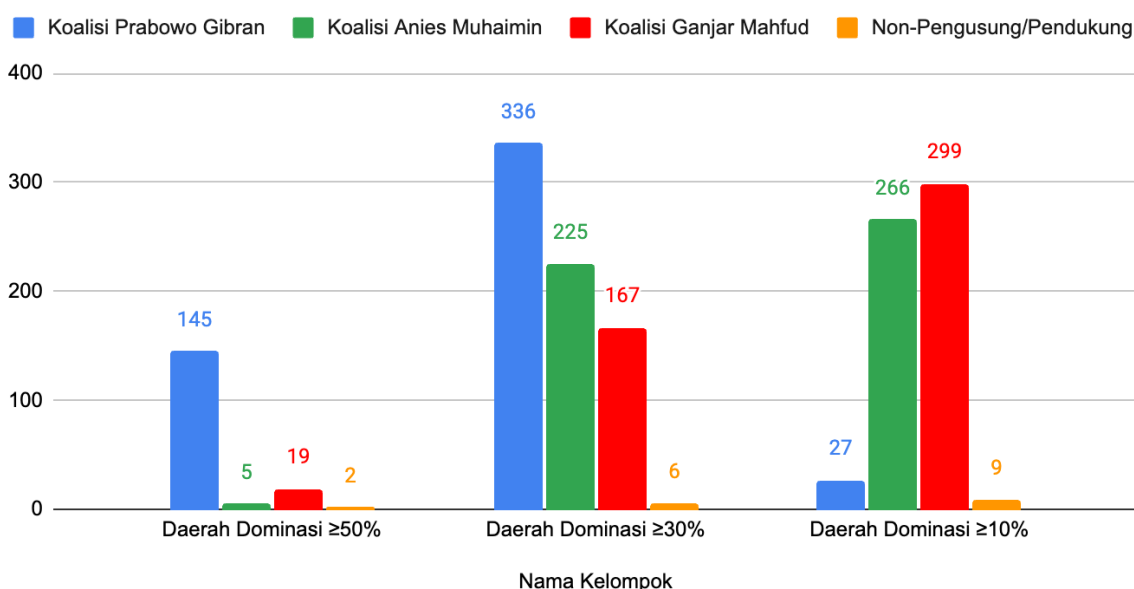
## Wilayah Dominasi ≥50% Koalisi Pilpres 2024 di DPRD Provinsi



Data sebaran kursi di DPRD Provinsi menunjukkan sebuah dominasi yang sangat timpang. Di banyak wilayah strategis, Koalisi Prabowo Gibran telah mengamankan posisi mayoritas absolut atau lebih dari lima puluh persen kursi. Fenomena ini terlihat jelas di Sumatera Barat dengan angka 53,85 persen, Bengkulu 55,56 persen, Jambi 50,91 persen, hingga Kalimantan Timur yang menyentuh 56,36 persen. Puncaknya terlihat di Sulawesi Barat di mana koalisi ini menguasai 62,22 persen kursi parlemen provinsi. Jika Pilkada dilakukan oleh DPRD, maka di provinsi-provinsi ini, proses pemilihan hanyalah formalitas belaka. Calon yang diusung oleh koalisi pemenang Pilpres nasional hampir dipastikan melenggang tanpa perlawanan berarti.

Dominasi luar biasa ini menjadi alarm bahaya bagi kesehatan demokrasi kita. Angka di atas lima puluh persen berarti koalisi tersebut memiliki kendali total atas proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Jika kendali eksekutif (Gubernur/Bupati) juga diserahkan kepada mereka melalui mekanisme pemilihan di DPRD, maka fungsi *checks and balances* akan lumpuh total. Tidak ada lagi mekanisme kontrol karena pihak yang mengawasi dan yang diawasi berada dalam satu gerbong koalisi yang sama. Inilah yang dikhawatirkan menjadi potensi lahirnya tirani lokal yang “dilegalkan” oleh regulasi.

## Daerah Dominasi Kursi DPRD Kab/Kota Partai Politik dari Koalisi Pilpres 2024



Kemudian, kondisi yang lebih ekstrem terpampang dalam data DPRD Kabupaten dan Kota. Dari total daerah di Indonesia, terdapat 145 daerah di mana Koalisi Prabowo Gibran memiliki dominasi di atas lima puluh persen. Bandingkan dengan Koalisi Ganjar Mahfud yang hanya mendominasi di 19 daerah, atau Koalisi Anies Muhaimin yang hanya unggul mutlak di 5 daerah. Disparitas ini menunjukkan bahwa wacana Pilkada tidak langsung adalah instrumen politik untuk menyapu bersih kepemimpinan daerah oleh satu kekuatan politik besar.

**Tabel Daerah Dominasi Koalisi Partai Politik DPRD Kab/Kota Tertinggi**

Kelompok	Kabupaten/Kota	Persentase
Koalisi Prabowo Gibran	Mahakam Ulu	80,00%
Koalisi Ganjar Mahfud	Tabanan	77,50%
Koalisi Prabowo Gibran	Tanjung Jabung Timur	76,67%
Koalisi Ganjar Mahfud	Gianyar	73,33%
Non-Pengusung/Pendukung	Aceh Utara	73,33%
Koalisi Ganjar Mahfud	Boyolali	72,00%

<b>Koalisi Prabowo Gibran</b>	Buton Utara	<b>70,00%</b>
<b>Koalisi Prabowo Gibran</b>	Mamuju Tengah	<b>68,00%</b>
<b>Koalisi Prabowo Gibran</b>	Bintan	<b>68,00%</b>
<b>Koalisi Prabowo Gibran</b>	Lebong	<b>68,00%</b>

Mari kita lihat beberapa kasus spesifik yang sangat mencolok. Di Kabupaten Mahakam Ulu, Koalisi Prabowo Gibran menguasai 80 persen kursi DPRD. Di Tanjung Jabung Timur mencapai 76,67 persen. Dengan angka setinggi itu, jangankan untuk menang, untuk sekadar muncul sebagai penantang pun koalisi lain akan kesulitan mencari celah. Pintu kesempatan bagi partai politik di luar lingkaran kekuasaan pusat untuk mendudukkan kadernya sebagai kepala daerah menjadi tertutup rapat.

Ada satu anomali menarik yang perlu kita cermati, yaitu Provinsi Bali. Di tengah gelombang biru dominasi pemerintah pusat, Bali tetap menjadi benteng bagi Koalisi Ganjar Mahfud dengan penguasaan 58,18 persen kursi. Begitu pula di tingkat kabupaten seperti Tabanan yang mencapai 77,5 persen dan Gianyar 73,33 persen. Wilayah-wilayah seperti ini menjadi bukti bahwa resistensi politik terhadap kekuatan nasional masih ada. Namun, jika Pilkada dilakukan oleh DPRD, wilayah ini pun akan terisolasi secara politik dari kebijakan nasional yang didominasi koalisi seberang, menciptakan potensi gesekan hubungan pusat dan daerah yang tidak perlu.

Hal lain yang patut disoroti adalah nasib partai-partai kecil dan partai lokal. Di Aceh Utara, partai non pengusung nasional justru mendominasi dengan 73,33 persen kursi. Ini menunjukkan kekhasan politik lokal yang sangat kuat. Namun, wacana Pilkada tidak langsung yang digerakkan oleh elite nasional seringkali abai terhadap kekhususan ini. Ada upaya penyeragaman pola kepemimpinan yang berisiko memberangus keunikan aspirasi daerah. Partai-partai kecil seperti Buruh atau PKN akan semakin kehilangan relevansi karena mereka tidak memiliki daya tawar dalam pengelompokan koalisi besar di parlemen untuk menentukan kepala daerah.

Data mengenai "daerah dominasi di atas tiga puluh persen" juga memberikan gambaran penting. Koalisi Prabowo Gibran berada pada posisi kuat di 336 daerah, Koalisi Anies Muhaimin di 225 daerah, dan Koalisi Ganjar Mahfud di 167 daerah. Jika aturan ambang batas pencalonan tetap di angka dua puluh persen, maka koalisi-koalisi ini sebenarnya memiliki peluang untuk bersaing. Namun, dengan menggiring mekanisme pemilihan ke DPRD, partai-partai yang memiliki kursi signifikan namun tidak mencapai mayoritas akan dipaksa untuk "menyerah" atau bergabung dengan koalisi

yang lebih besar demi mendapatkan bagian kekuasaan. Situasi ini adalah pola politik pragmatis yang berpotensi membunuh idealisme dan garis perjuangan partai.

Konfigurasi koalisi di DPRD tersebut menjadi indikator awal arah pemilihan kepala daerah bila Pilkada diubah menjadi lewat DPRD. Komposisi kursi yang timpang menunjukkan bahwa partai-partai pemenang Pilpres akan memiliki *leverage* besar dalam memilih kepala daerah. Data di atas menunjukkan bahwa Koalisi Prabowo Gibran memegang kunci utama di mayoritas wilayah Indonesia. Jika mekanisme Pilkada tidak langsung diberlakukan, maka mereka akan menjadi pemenang tunggal dalam peta kekuasaan lokal.

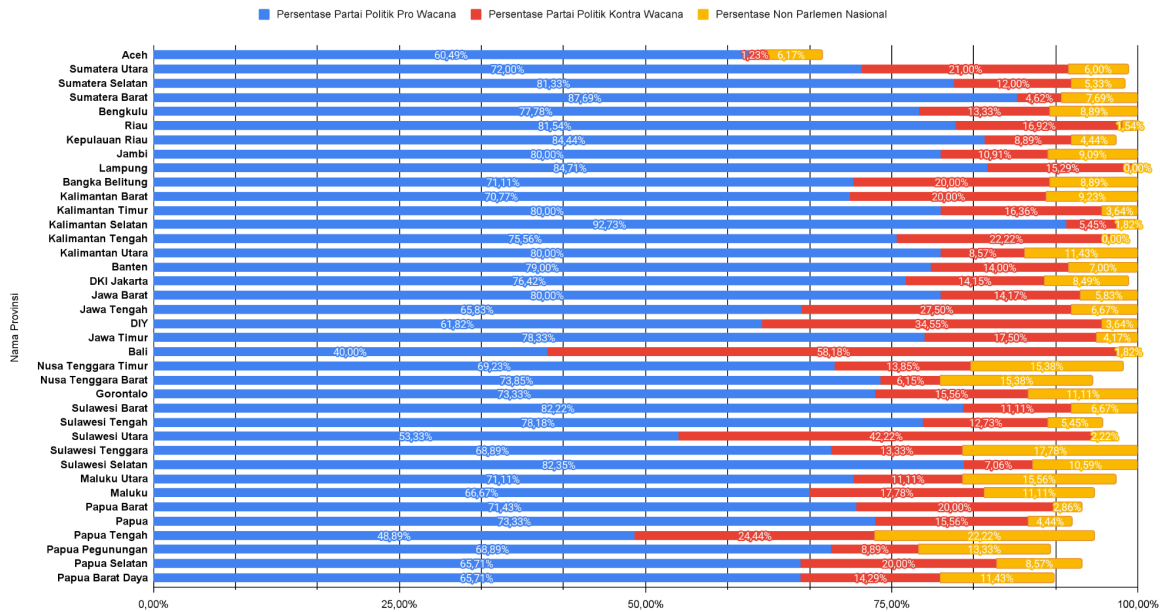
### **Dominasi Partai Politik Pro dan Kontra Wacana Pilkada Tidak Langsung**

Bagian ini membedah korelasi langsung antara penguasaan kursi di parlemen daerah dengan sikap politik partai terhadap wacana pengembalian Pilkada ke tangan DPRD. Melalui kaca mata granular, kita dapat melihat bahwa dorongan untuk mengubah mekanisme pemilihan bukan lahir dari ruang kosong, melainkan dari kalkulasi matematis yang sangat presisi mengenai siapa yang akan memegang kendali jika mandat rakyat dicabut.

Data menunjukkan bahwa terdapat garis yang sangat tebal antara partai yang mendukung perubahan mekanisme (Pro Wacana) dengan partai yang bersikeras mempertahankan pemilihan langsung (Kontra Wacana). Pengelompokan ini menjadi sangat krusial karena dukungan politik terhadap wacana tersebut berkelindan erat dengan dominasi struktural yang sudah mereka amankan di kursi DPRD hasil Pemilu 2024

Dalam analisis ini, kelompok Pro Wacana mencakup PKB, Gerindra, PAN, Golkar, NasDem, Demokrat, dan PKS. PKS ditempatkan dalam kategori ini mengingat posisinya sebagai bagian dari koalisi pendukung Presiden terpilih dan belum kunjungnya hadir pernyataan penolakan yang tegas terhadap wacana tersebut. Di sisi berseberangan, PDI Perjuangan berdiri sebagai kekuatan tunggal dalam kategori Kontra Wacana, sementara kelompok lainnya terdiri atas partai non parlemen nasional dan partai lokal Aceh.

**Persentase DPRD Provinsi dari Partai Politik Pro Wacana, Persentase Partai Politik Kontra Wacana, dan Persentase Non Parlemen Nasional**



Jika kita melihat sebaran persentase per provinsi, kekuatan kelompok Pro Wacana menunjukkan pola penetrasi yang merata dan sangat mendalam. Di Kalimantan Selatan, kelompok Pro Wacana menguasai hingga 92,73 persen kursi DPRD Provinsi. Angka yang hampir menyentuh 100 persen ini adalah potret dari ekosistem politik yang sudah sepenuhnya monolitik. Di wilayah seperti ini, suara oposisi atau suara yang berbeda mengenai mekanisme Pilkada praktis tidak memiliki ruang bernapas.

Pola serupa terjadi di Sumatera Barat dengan penguasaan Pro Wacana sebesar 87,69 persen, Lampung 84,71 persen, dan Sulawesi Selatan 82,35 persen. Dominasi yang merata di luar Jawa ini membuktikan bahwa blok Pro Wacana telah melakukan konsolidasi vertikal yang sangat efektif dari tingkat nasional hingga ke struktur pemerintahan provinsi. Penguasaan kursi yang sangat dominan ini menjadi basis legitimasi bagi mereka untuk terus mendorong narasi Pilkada tidak langsung, karena secara matematis, merekalah yang paling diuntungkan.

Bahkan di wilayah wilayah strategis lainnya seperti Jawa Barat (80,00 persen) dan Jawa Timur (78,33 persen), kelompok Pro Wacana memegang kendali yang sangat kuat. Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan yang mendukung pemilihan melalui DPRD telah mengepung hampir seluruh wilayah Indonesia, menyisakan hanya sedikit ruang bagi kelompok yang ingin mempertahankan hak pilih rakyat.

Di tengah sapuan warna biru yang merepresentasikan kelompok Pro Wacana, Bali muncul sebagai anomali tunggal yang paling mencolok. Di provinsi ini, kelompok Kontra

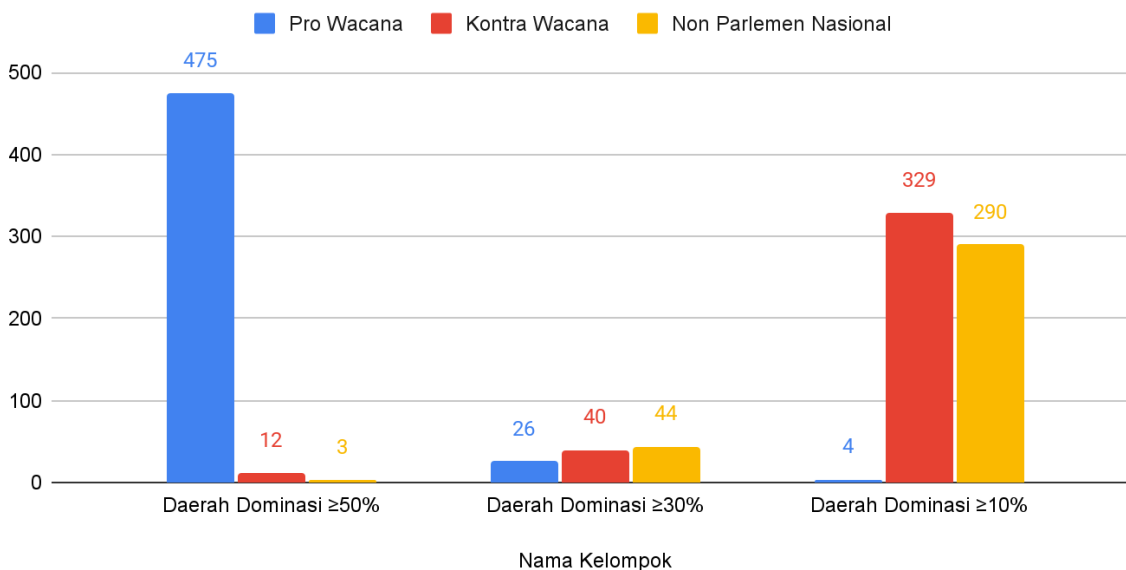
Wacana (PDI Perjuangan) masih memegang dominasi dengan 58,18 persen kursi, sementara kelompok Pro Wacana hanya memiliki 40,00 persen. Bali menjadi benteng terakhir yang secara struktur legislatif memiliki daya tawar untuk menolak intervensi mekanisme pemilihan dari pusat.

Namun, isolasi politik yang dialami oleh blok Kontra Wacana terlihat dari data dominasi di bawah 50 persen. Meskipun PDI Perjuangan masih memiliki pengaruh signifikan di 329 daerah dengan persentase kursi di atas 10 persen, mereka kehilangan taring untuk menentukan kebijakan secara mandiri di level kabupaten dan kota.

Kelompok Non Parlemen Nasional dan Partai Lokal Aceh berada dalam posisi yang terjepit di antara dua kekuatan besar tersebut. Partai lokal Aceh, meskipun memiliki kekhususan wilayah, secara kumulatif di tingkat provinsi memiliki posisi tawar sebesar 6,17 persen di Aceh. Sementara itu, kelompok Pro Wacana di Aceh sendiri sudah mengamankan 60,49 persen kursi.

Hal ini memberikan wawasan baru bahwa wacana Pilkada tidak langsung juga berpotensi mengancam eksistensi kekuatan lokal. Jika pemilihan dilakukan di DPRD, partai partai kecil dan non parlemen nasional yang hanya mendominasi di 3 daerah secara mutlak (di atas 50 persen) akan kehilangan relevansinya dalam proses pemilihan kepala daerah. Mereka akan dipaksa untuk mengekor pada blok Pro Wacana yang sudah memiliki kursi mayoritas, yang pada akhirnya akan membunuh keragaman aspirasi politik di daerah.

## Daerah Dominasi Berdasarkan Partai Politik Pro-Kontra Wacana Pilkada Tidak Langsung di DPRD Kab/Kota



Visualisasi data pada tingkat kabupaten dan kota memberikan jawaban yang sangat gamblang mengenai mengapa wacana Pilkada tidak langsung begitu kuat berhembus. Kelompok Pro Wacana memiliki dominasi di atas 50 persen kursi di 475 daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Angka 475 ini merupakan mayoritas absolut yang sangat luar biasa dari total daerah yang ada.

Dominasi ini menunjukkan bahwa jika pemilihan kepala daerah dipindahkan ke ruang rapat DPRD, maka blok Pro Wacana sudah mengantongi kemenangan bahkan sebelum proses dimulai. Di daerah daerah ini, mereka memiliki kekuatan untuk memutus rantai partisipasi rakyat secara total. Fenomena ini bukan sekadar keberhasilan elektoral, melainkan sebuah penetrasi kekuasaan yang memungkinkan mereka untuk mengontrol jalannya pemerintahan daerah tanpa perlu khawatir akan resistensi dari pemilih langsung.

Ketimpangan ini semakin nyata jika kita membandingkannya dengan kelompok Kontra Wacana. PDI Perjuangan, sebagai motor utama penolak wacana ini, hanya memiliki dominasi di atas 50 persen kursi di 12 daerah. Disparitas angka antara 475 daerah (Pro) dan 12 daerah (Kontra) menjelaskan secara mendalam mengapa dorongan untuk mengubah aturan main Pilkada terasa begitu masif dan sistematis. Ada upaya untuk memanfaatkan momentum dominasi kursi saat ini demi mengunci kekuasaan di masa depan melalui perubahan regulasi.

Analisis terhadap konfigurasi pro kontra ini membawa kita pada kesimpulan bahwa wacana Pilkada tidak langsung adalah produk dari syahwat politik yang didorong oleh dominasi kursi yang luar biasa. Angka 475 daerah kabupaten dan kota yang dikuasai blok Pro Wacana adalah mesin politik yang siap dijalankan untuk melegitimasi penghapusan hak pilih rakyat.

Data ini membuktikan bahwa terdapat pola konsolidasi yang sistematis antara kemenangan di tingkat nasional dengan keinginan untuk mengontrol penuh kepemimpinan di daerah. Ketika sebuah koalisi merasa sudah menguasai parlemen daerah secara absolut, mereka cenderung ingin mengubah aturan main agar hasil pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi urusan rakyat, melainkan hanya menjadi urusan kesepakatan elit di gedung DPRD.

Kondisi ini menjauhkan hasil pemilihan dari mandat rakyat yang sebenarnya. Dengan penguasaan kursi mencapai 92,73 persen di wilayah seperti Kalimantan Selatan, mekanisme Pilkada tidak langsung hanya akan menjadi formalitas administratif untuk mengukuhkan kekuasaan elit pro pemerintah pusat. Inilah yang menjadi ancaman nyata bagi demokrasi kita: ketika data perolehan kursi digunakan bukan untuk melayani rakyat, melainkan sebagai landasan untuk menutup pintu partisipasi rakyat itu sendiri.

Berdasarkan paparan di atas, jelas terlihat bahwa dukungan terhadap Pilkada tidak langsung berbanding lurus dengan tingkat dominasi partai di DPRD. Semakin dominan sebuah partai atau koalisi di kursi legislatif daerah, semakin besar kecenderungan mereka untuk mendukung mekanisme yang menutup ruang bagi pilihan langsung rakyat.

### **Implikasi Politik Pilkada Tidak Langsung**

Berdasarkan keseluruhan analisis konfigurasi kursi DPRD hasil Pemilu 2024, tulisan ini menunjukkan bahwa wacana pengembalian Pilkada ke mekanisme pemilihan oleh DPRD tidak dapat dilepaskan dari struktur dominasi politik yang telah terbentuk secara sistematis di tingkat legislatif daerah. Data memperlihatkan bahwa penguasaan kursi oleh partai dan koalisi tertentu, terutama yang sejalan dengan poros kekuasaan nasional, telah mencapai tingkat yang memungkinkan pengendalian penuh atas proses politik di daerah apabila Pilkada tidak langsung diberlakukan. Dalam konteks ini, perubahan mekanisme pemilihan bukanlah solusi teknokratis atas problem efisiensi, melainkan instrumen politik untuk mengunci dan mereproduksi kekuasaan.

Dominasi partai-partai besar di DPRD provinsi serta kabupaten/kota, baik secara mandiri maupun melalui koalisi Pilpres 2024, menunjukkan pola konsolidasi vertikal yang kuat dari pusat hingga daerah. Koalisi pendukung Presiden terpilih muncul sebagai aktor paling dominan, dengan penguasaan mayoritas mutlak di ratusan DPRD

kabupaten/kota dan sejumlah DPRD provinsi strategis. Dalam kondisi seperti ini, pemilihan kepala daerah melalui DPRD berpotensi besar berubah menjadi prosedur formalitas, di mana hasilnya dapat diprediksi sejak awal berdasarkan komposisi kursi, bukan melalui kompetisi gagasan atau penilaian publik terhadap kapasitas calon.

Lebih jauh, analisis pro dan kontra terhadap wacana Pilkada tidak langsung memperlihatkan korelasi yang sangat kuat antara dominasi kursi dan sikap politik partai. Partai dan koalisi yang secara matematis diuntungkan oleh mekanisme DPRD cenderung berada di barisan pendukung perubahan, sementara pihak yang relatif tidak dominan berupaya mempertahankan pemilihan langsung. Fakta bahwa blok Pro Wacana menguasai mayoritas absolut di sebagian besar daerah menegaskan bahwa dorongan perubahan aturan main ini lahir dari kalkulasi kekuasaan, bukan dari kebutuhan demokratis masyarakat daerah.

Implikasi politik dari konfigurasi ini sangat serius. Pilkada tidak langsung berisiko mempersempit representasi, melemahkan pluralisme politik, serta menggerus mekanisme checks and balances di tingkat lokal. Partai kecil, kekuatan lokal, dan aspirasi non-mainstream akan semakin terpinggirkan, sementara ruang partisipasi warga dalam menentukan pemimpinnya sendiri tereduksi menjadi kesepakatan elite di ruang DPRD. Dalam jangka panjang, kondisi ini membuka jalan bagi kartelisasi politik dan potensi lahirnya tirani lokal yang dilegitimasi oleh aturan formal.

Dengan demikian, temuan utama tulisan ini menegaskan bahwa perubahan mekanisme Pilkada bukanlah isu prosedural semata, melainkan persoalan mendasar tentang arah demokrasi lokal di Indonesia. Data perolehan kursi DPRD 2024 memperlihatkan secara gamblang bahwa Pilkada tidak langsung, dalam konfigurasi politik saat ini, berpotensi besar menjauhkan kekuasaan daerah dari mandat rakyat dan menempatkannya sepenuhnya dalam genggaman elite partai. Oleh karena itu, setiap upaya mengubah mekanisme Pilkada harus dipandang secara kritis, tidak hanya dari sisi efisiensi, tetapi terutama dari dampaknya terhadap kedaulatan rakyat, keadilan politik, dan keberlanjutan demokrasi di tingkat lokal.

## **H. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Kajian “Mempertahankan Pilkada Langsung” menegaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota oleh rakyat merupakan bagian integral dari desain demokrasi konstitusional Indonesia pasca-Reformasi. Mengembalikan Pilkada kepada DPRD tidak hanya berisiko melanggar semangat konstitusi, tetapi juga berpotensi melemahkan otonomi daerah, mempersempit kedaulatan rakyat, dan mendorong kemunduran demokrasi lokal.

Masalah utama Pilkada tidak terletak pada mekanisme pemilihan langsung, melainkan pada tata kelola penyelenggaraan, desain regulasi, dan pendanaan politik. Karena itu, solusi kebijakan seharusnya diarahkan pada perbaikan sistem Pilkada langsung, bukan pada pencabutan hak pilih rakyat.

Kajian “Mempertahankan Pilkada Langsung” ini menghasilkan sejumlah temuan utama. Pertama, pilkada langsung berbasis konstitusi. Kedua, melanjutkan pilkada langsung merupakan konsistensi sistem presidensial dan otonomi daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah mengalami evolusi perubahan sistem pemilu untuk menjawab konstitusionalitas demokrasi dan efisiensi, dari pilkada tidak langsung/perwakilan (DPRD), pilkada langsung dua putaran ke satu putaran, lalu desain pemilu serentak. Keempat, biaya pilkada sebagai persoalan tata kelola, bukan persoalan demokrasi langsung. Kelima, mengatasi pilkada langsung dengan pilkada melalui DPRD hanya menggeser masalah inefisiensi dan korupsi politik ke ruang yang lebih tertutup. Keenam, analisis komposisi kursi DPRD menunjukkan dominasi partai DPR tertentu di banyak daerah.

Jika Pilkada via DPRD diterapkan, ada sejumlah implikasi kebijakan yang mungkin terjadi. Pertama, pelemahan legitimasi kepala daerah karena terputusnya mandat langsung dari rakyat. Kedua, penguatan oligarki partai di tingkat lokal. Ketiga, peningkatan risiko korupsi politik yang bersifat tertutup. Keempat, kemunduran demokrasi lokal yang berdampak jangka panjang terhadap kualitas pemerintahan daerah. Kelima, ketidakkonsistenan desain sistem presidensial Indonesia.

Dari semua permasalahan dan penjelasan tersebut, Perludem dalam Buku “Mempertahankan Pilkada Langsung Ini” merekomendasikan sejumlah kebijakan. Pertama, mempertahankan Pilkada langsung sebagai mekanisme konstitusional pemilihan kepala daerah. Kedua, melakukan reformasi tata kelola Pilkada, termasuk penyederhanaan tahapan dan efisiensi logistik. Ketiga, mereformasi regulasi dana kampanye untuk menekan biaya politik dan mencegah korupsi. Memperkuat pengawasan dan penegakan hukum pemilu, khususnya terkait politik uang. Menolak

perubahan kebijakan yang mencabut hak pilih rakyat, meskipun dibungkus dengan argumen efisiensi.

Pilkada langsung adalah hasil dari perjuangan panjang reformasi dan koreksi atas praktik kekuasaan elitis di masa lalu. Menghapusnya berarti mundur dari prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi fondasi demokrasi Indonesia. “Mempertahankan Pilkada Langsung” menegaskan, demokrasi memang memiliki biaya, tetapi biaya tersebut tidak sebanding dengan kerugian politik dan konstitusional jika hak memilih rakyat dicabut. Semoga, kajian ini dapat menjadi rujukan strategis dalam perumusan kebijakan, sekaligus memperkuat kesadaran publik bahwa demokrasi lokal harus dijaga, bukan dinegosiasikan kembali. []

## I. Referensi

- Andayani, D. (2017, October 6). *KPU: Total dana Pilkada serentak 2018 Rp11,4 triliun*. DetikNews. <https://news.detik.com/berita/d-3673765/kpu-total-dana-pilkada-serentak-2018-rp-11-4-triliun>
- Antara News. (2016, November 17). *Anggaran Pilkada 2017 capai Rp4,2 triliun*. <https://makassar.antaranews.com/berita/78743/anggaran-pilkada-2017-capai-rp42-triliun>
- Aspinall, E. (2013). A nation in fragments: Patronage and neoliberalism in contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies*, 45(1), 27–54. <https://doi.org/10.1080/14672715.2013.758820>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvdtphhq>
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). Patronage and clientelism in Indonesian electoral politics. In *Electoral dynamics in Indonesia* (pp. 1–37). NUS Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1xxzz2.7>
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (n.d.). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil perubahan)*. [https://bphn.go.id/data/documents/uud\\_1945.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/uud_1945.pdf)
- Berenschot, W. (2018). The political economy of clientelism: A comparative study of Indonesia’s patronage democracy. *Comparative Political Studies*, 51(12), 1563–1593. <https://doi.org/10.1177/0010414018758756>
- BKPSDM Kabupaten Demak. (2020, June 12). *Besaran penambahan anggaran Pilkada*. <https://bkpsdm.demakkab.go.id/2020/06/besaran-penambahan-anggaran-pilkada.html>

- Budi, A., Sukmajati, M., & Prasetyo, W. (2018). Kampanye pada modal oleh calon perseorangan: Studi kasus Pilkada Kota Madiun 2018. In M. Sukmajati & A. Perdana (Eds.), *Pembiayaan pemilu di Indonesia* (pp. 178–179). Bawaslu.
- Casas-Zamora, K. (2008). *Political finance and state funding systems: An overview*. International Foundation for Electoral Systems.
- Detik. (2020, November 5). *KPK ingatkan calon kepala daerah waspadai pamrih sponsor Pilkada*. <https://news.detik.com/berita/d-5242899/kpk-ingatkan-calon-kepala-daerah-waspada-pamrih-sponsor-pilkada>
- Dick, H., & Mulholland, J. (2016). The politics of corruption in Indonesia. *Georgetown Journal of International Affairs*, 17, 43–50.
- Economist Intelligence Unit. (2022). *Democracy Index 2022*.
- Fatir, D. (2016, November 17). *Anggaran Pilkada 2017 capai Rp4,2 triliun*. Antara News. <https://makassar.antaranews.com/berita/78743>
- Government of Canada. (2025). *Line 41000 – Federal political contribution tax credit*. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/federal-political-contributions-line-40900-total-contributions-line-41000-tax-credit.html>
- International Foundation for Electoral Systems. (2013, May 9). *Elections in the Philippines: May 13 national and local elections*. <https://www.ifes.org/tools-resources/faqs/elections-philippines-may-13-national-and-local-elections>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (n.d.). *Political finance database*. <https://www.idea.int/data-tools>
- Jaffrey, S., & Warburton, E. (2024). Indonesia on the edge of competitive authoritarianism. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 60(3), 283–304. <https://doi.org/10.1080/00074918.2024.2426571>
- Jaring.id. (2024, December 4). *Siapa calon kepala daerah yang paling loyal belanja iklan di platform Meta*. <https://jaring.id/siapa-calon-kepala-daerah-yang-paling-loyal-belanja-iklan-di-platform-meta/>
- Klitgaard, R. (1991). Political corruption: Strategies for reform. *Journal of Democracy*, 2(4), 86–100.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025). *Statistik penindakan*. <https://www.kpk.go.id/id/publikasi-data/statistik/penindakan-2>
- Kuipers, J., & Warburton, E. (2024). *The price of representation in Indonesia*. New Mandala. <https://www.newmandala.org/the-price-of-representation-in-indonesia/>
- Litbang Kementerian Dalam Negeri. (2015). *Kajian strategis: Perbandingan biaya Pilkada serentak pemilihan gubernur, bupati/walikota tahun 2015 dengan sumber dana APBD*. [https://lib.litbang.kemendagri.go.id/index.php?p=show\\_detail&id=3979](https://lib.litbang.kemendagri.go.id/index.php?p=show_detail&id=3979)
- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51–69.
- Mietzner, M. (2009). Political opinion polling in post-authoritarian Indonesia: Catalyst or obstacle to democratic consolidation? *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 165(1), 95–126. <https://doi.org/10.1163/22134379-90003644>

- Mietzner, M. (2010). Funding Pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections. In E. Aspinall & G. van Klinken (Eds.), *The state and illegality in Indonesia* (pp. 123–138). Brill.
- Mietzner, M. (2015). Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 47(4), 587–610. <https://doi.org/10.1080/14672715.2015.1079991>
- Muhtadi, B. (2018). *Buying voters in Indonesia: Partisans, personal networks, and winning margins*. ANU Press.
- Mujani, S. (2025, January 30). *Demokrasi presidensial dan Pilkada*.
- Mujani, S., & Liddle, R. W. (2010). Indonesia: Personalities, parties, and voters. *Journal of Democracy*, 21(2), 35–49.
- NSW Electoral Commission. (2025a). *Caps on electoral expenditure*. <https://elections.nsw.gov.au/electoral-funding/electoral-expenditure/caps-on-electoral-expenditure>
- NSW Electoral Commission. (2025b). *What are the expenditure caps for local government elections?* <https://elections.nsw.gov.au/electoral-funding/electoral-expenditure/caps-on-electoral-expenditure/expenditure-caps-for-local-government-elections>
- OECD & United Cities and Local Governments. (2022). *2022 synthesis report: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. <https://www.oecd.org>
- Perludem. (2021). Political party finance in Indonesia: A never-ending reform. In International IDEA et al. (Eds.), *Political party finance reform in Southeast Asia* (pp. 32–95). Perludem.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Connecticut Journal of International Law*, 14, 363–379.
- Surbakti, R. (2025, December 22). *Pemilihan kepala daerah, bentuk pemerintahan, dan desentralisasi*. Kompas.id. <https://www.kompas.id>
- Tempo. (2024, December 16). *Menelisik besaran biaya Pilkada langsung dari masa ke masa*. <https://www.tempo.co>
- Ufen, A. (2010). Electoral campaigning in Indonesia: The professionalization and commercialization after 1998. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(4), 11–37. <https://doi.org/10.1177/186810341002900402>
- Wundertax. (2022). *Deducting political party donations from your taxes (Germany)*. <https://germantaxes.de/tax-tips/political-party-donations>