

POTENSI PELEMAHAN *CHECKS AND BALANCES* PADA SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DALAM WACANA PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD

Dedi Guyup Prasajo¹

¹Universitas Tidar Magelang
dediguyupprasajo29@gmail.com¹

Abstract:

The discourse on changing the regional head election system from direct elections by the people to elections by the Regional People's Representative Council (DPRD) has again become a concern in the regional government system in Indonesia. This change was initiated with the rationale of reducing the high political costs of organizing regional elections. However, this mechanism also has the potential to create various problems in the relationship between the DPRD and regional heads. This study aims to analyze the potential weakening of the checks and balances mechanism and the potential disruption of the balance of power between the DPRD and regional heads if regional heads are elected by the DPRD. The research method used is a normative juridical approach with a legislative approach and a conceptual approach. Data were obtained through a literature review sourced from laws and regulations, books, journals, and other relevant sources. The results show that the election of regional heads by the DPRD has the potential to create political conflicts of interest, reduce the independence of regional heads, and strengthen the DPRD's position in the regional government system. This condition can lead to an accumulation of authority in the DPRD, which has implications for weakening its oversight function and disrupting the balance of power between the regional legislative and executive bodies. Therefore, the balance of authority between institutions must be maintained to ensure accountability, transparency, and effectiveness of regional government administration.

Keywords: regional elections, DPRD, regional heads, checks and balances, regional government.

Abstrak:

Wacana perubahan sistem pemilihan kepala daerah dari pemilihan langsung oleh masyarakat menjadi dipilih oleh DPRD kembali menjadi perhatian dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut muncul dengan alasan untuk mengurangi tingginya biaya politik dalam penyelenggaraan pilkada. Namun demikian, mekanisme tersebut juga berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan dalam hubungan antara DPRD dan kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi melemahnya mekanisme *check and balance* serta potensi terganggunya keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan kepala daerah apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data diperoleh melalui studi kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan sumber relevan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah oleh DPRD berpotensi menimbulkan konflik kepentingan politik, mengurangi independensi kepala daerah, serta memperkuat posisi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. Kondisi tersebut dapat menyebabkan terjadinya penumpukan kewenangan pada DPRD yang berimplikasi pada melemahnya fungsi pengawasan dan terganggunya keseimbangan kekuasaan antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah. Oleh karena itu, keseimbangan kewenangan antar lembaga perlu tetap dijaga guna menjamin akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata Kunci: pilkada, DPRD, kepala daerah, *check and balance*, pemerintahan daerah.

PENDAHULUAN

Demokrasi memiliki peran yang sangat penting bagi berjalanya sistem pemerintahan di Indonesia. Demokrasi sendiri merupakan suatu sistem menjalankan kekuasaan atau pemerintahan dengan mengedepankan suara rakyat.¹ Implementasi dari demokrasi di Indonesia salah satunya diwujudkan melalui sistem pemilihan kepala daerah melalui pilkada yang dilakukan langsung oleh masyarakat. Selain itu pilkada juga menjadi legitimasi terhadap demokrasi dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan masyarakat.² Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan dimana terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta tidak boleh ada intervensi dalam pelaksanaannya namun tetap saling berkoordinasi.³

Adanya kepala daerah dan DPRD merupakan implementasi dari sistem ketatanegaraan dimana terdapat lembaga eksekutif dan legislatif.⁴ Dalam hal ini lembaga eksekutif dilaksanakan oleh kepala daerah sedangkan legislatif dilaksanakan oleh DPRD. Kedua lembaga tersebut harus berjalan selaras dan bekerja sesuai tugas pokok fungsinya masing-masing. Terkait kedua lembaga tersebut terdapat istilah atau suatu prinsip yakni *check and balance*. *Check and balance* sendiri adalah suatu mekanisme dimana masing-masing lembaga negara saling mengawasi dan membatasi terhadap kekuasaannya agar proses pemerintahan seimbang antar lembaga.⁵

Dengan adanya pembatasan kekuasaan dan saling mengawasi maka proses pemerintahan akan lebih transparan dan akuntabel serta tidak ada peran yang absolut atau paling dominan di setiap lembaga. Selain itu mekanisme ini sangat penting karena kunci dari akuntabilitas adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada kepala daerah. Untuk menghindari *absolute of power* dari kedua lembaga tersebut terutama dari kepala daerah, maka sistem pengawasan harus benar-benar dilaksanakan agar segala luaran dari kebijakan didasarkan atas kepentingan masyarakat. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD berpotensi menciptakan konflik kepentingan politik antara kepala daerah dan DPRD yang dapat memengaruhi objektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan dalam sistem checks and balances.

¹ Annisa Humaira, "Konsep Negara Demokrasi," *Jurnal: Universitas Eka Sakti* 13 (2021).

² Muhtar Habbodin and Mohamad Firdaus, "Kekuasaan Dan Kedaulatan Memerintah," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta* 3, no. 1 (2022).

³ Ruhenda Ruhenda et al., "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia," *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (2020): 58–69.

⁴ Paiman Raharjo and Zakiah Iryani Rahman, "Pola Hubungan Legislatif Dan Eksekutif Kaitannya Terhadap Fungsi Legislasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Publika: Jurnal Ilmiah Administrasi Dan Kebijakan Publik* 8, no. 1 (2022): 1–10.

⁵ Siska Habibah et al., "IMPLEMENTASI KONSEP CHECK AND BALANCE PETER L. STRAUSS DALAM SISTEM KELEMBAGAAN INDONESIA.," *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia* 5, no. 1 (2025).

Pada akhir tahun 2025, muncul wacana perubahan sistem pemilihan kepala daerah yang sebelumnya dipilih langsung oleh masyarakat melalui pilkada dirubah menjadi kepala daerah dipilih oleh DPRD.⁶ Dalam pidatonya Prabowo menyinggung terkait perubahan tersebut dikarenakan mahal biaya politik, dimana dengan merubah sistem dari pemilihan langsung menjadi tidak langsung atau dipilih oleh DPRD dapat menekan biaya politik.⁷ Proses demokrasi langsung dalam pilkada dinilai sangat rawan terjadi money politic atau politik uang.⁸ Adanya wacana tersebut menarik untuk diteliti karena terdapat pro kontra dan menjadi perdebatan di tengah masyarakat serta dianggap dapat memunculkan permasalahan baru.

Penelitian terkait sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD pernah dilakukan sebelumnya. Dalam penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Syarif & Prabowo, 2022) ditemukan bahwa pemilihan kepala daerah oleh DPRD dinilai efektif karena dapat menekan biaya politik dan mengurangi konflik di masyarakat.⁹ Namun, dalam penelitian ini akan berfokus terhadap sudut pandang yang berbeda dan meneliti beberapa permasalahan yakni, bagaimana potensi adanya konflik kepentingan DPRD dan melemahkan mekanisme checks and balances apabila kepala daerah dipilih oleh DPRD? Selain itu Bagaimana pemilihan kepala daerah oleh DPRD berpotensi mengganggu keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi pelemahan fungsi atau tugas antar lembaga negara di lingkup daerah.

METODE

Dalam penelitian ini guna mengetahui dan mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada digunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan teleologis. Metode ini digunakan untuk mengkaji kebijakan berdasarkan peraturan yang ada.¹⁰ Dengan pendekatan teleologis yang dimana tidak menafsirkan suatu norma atau aturan hanya berdasarkan bunyi norma tersebut. Dalam pendekatan ini juga mengkaji tujuan dan kemanfaatannya secara sosial dan yang akan dicapai dari norma tersebut. Selain itu digunakan berbagai teori seperti teori pembagian kekuasaan Montesquieu serta pendapat ahli terkait pemerintahan daerah dalam

⁶ (Tria Sutrisna, 2025)

⁷ (Susana Rita Kumalasanti, 2025)

⁸ Agus Riwanto et al., "Membangun Model Desa Anti Politik Uang Sebagai Strategi Bawaslu Dalam Mencegah Pilkada Curang," *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 3 (2021): 279–89.

⁹ Erman Syarif and Adhitya Rizky Prabowo, "ANALISIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA (Analysis of Regional Head Elections Through the Regional People's Representative Council In the Indonesian Democratic System)," 2022.

¹⁰ Muhammad Zainuddin and Aisyah Dinda Karina, "Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum," *Smart Law Journal* 2, no. 2 (2023): 114–23.

menganalisisnya. Lalu dibandingkan peraturan yang telah berjalan dengan peraturan yang akan diterapkan. Sumber data berasal dari bahan sekunder berupa undang-undang, buku, dan artikel, serta berita dari media terkait. Kemudian teknik pengumpulan data yang digunakan berupa *library research* (studi kepustakaan). Dengan demikian akan ditemukan jawaban dari permasalahan terkait isu yang ada guna memberikan argumentasi berdasar hukum.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Potensi Adanya Konflik Kepentingan DPRD dan Melemahkan Mekanisme *Checks and Balances* Apabila Kepala Daerah dipilih oleh DPRD

Secara sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut teori trias politika Montesquieu, dimana terdapat pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan harus berjalan tanpa intervensi antar lembaga tersebut.¹¹ Adanya lembaga legislatif dan yudikatif di dalam sistem pemerintahan termasuk pemerintahan tingkat daerah menjadikan adanya mekanisme saling mengawasi (*Check and balance*). *Check and balance* sendiri adalah mekanisme saling mengawasi yang dilakukan antar lembaga negara.¹² Mekanisme pengawasan ini dinamakan *check and balance* yang bertujuan agar tidak ada pemusatan kekuasaan oleh salah satu lembaga saja.¹³ Dalam sistem pemerintahan di tingkat daerah, DPRD memiliki peran yang sangat penting untuk mengawasi berjalannya pelaksanaan pemerintahan oleh kepala daerah. Dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 96 disebutkan bahwasanya DPRD memiliki tiga fungsi utama yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁴

Terdapat beberapa fungsi legislasi diantara lain adalah:

1. Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam hal ini DPRD sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi untuk membentuk dan merancang peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

2. Fungsi *budgeting* terkait penyusunan APBD,

¹¹ Ruhenda et al., "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia."

¹² Nanda Herlinanur et al., "Peran Amandemen UUD 1945 Dalam Memperkuat Sistem Check And Balance," *Research Review: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 3, no. 1 (2024): 110–17.

¹³ Muhammad Faris Alfadh, "NGO Diplomacy: Peran Organisasi Non-Pemerintah Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pekerja Migran Di Malaysia," *Jurnal Hubungan Internasional Interdependence* 1, no. 2 (2018).

¹⁴ "UU No. 23 Tahun 2014," 2014, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.

Terkait dengan fungsi budgeting, DPRD memiliki fungsi untuk Menyusun dan menetapkan atau menyetujui APBD yang juga diajukan oleh kepala daerah untuk membangun daerah itu sendiri.

3. Fungsi pengawasan terkait kontroling pelaksanaan kebijakan oleh kepala daerah.¹⁵

Fungsi pengawasan ini terkait dengan kinerja antara kinerja kepala daerah, dimana dalam menjalankan tugasnya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh kepala daerah maka diawasi oleh DPRD sesuai fungsi pengawasan.

Kepala daerah sebagai lembaga eksekutif berperan penting dalam sistem pemerintahan di tingkat daerah untuk menjalankan suatu kebijakan atau pemerintahan. Oleh karena itu pentingnya pengawasan dan independensi tanpa adanya intervensi pada kedua lembaga tersebut. Hal ini bertujuan untuk memastikan segala kebijakan berdasar dari kepentingan seluruh masyarakat bukan hanya salah satu kelompok saja. Pengawasan antar lembaga terjadi apabila masing-masing lembaga berjalan secara independen tanpa intervensi. Namun ketika salah satu lembaga dipilih oleh lembaga lainya ditakutkan akan terjadi potensi intervensi dari salah satu lembaga tersebut. Sebenarnya wacana pilkada oleh DPRD memiliki tujuan untuk menekan biaya politik dan menjaga stabilitas politik.¹⁶

Pemilihan kepala daerah (pilkada) melalui DPRD sebenarnya bukan hanya wacana untuk dilakukan di masa depan, melainkan sudah pernah dilakukan sebelumnya. Pada masa Orde Baru pilkada dilakukan oleh DPRD hingga 2005 yang akhirnya dilakukan sistem pilkada langsung oleh rakyat. Hal ini berdasar pada pasal 56 ayat 1 Undang-Undang No 32 tahun 2004.¹⁷ Kemudian pada 2014 kembali disahkannya sistem pilkada melalui DPRD yang diatur dalam UU No.22 tahun 2014, namun hal ini dibatalkan karena mendapatkan banyak penolakan dari masyarakat. Melalui Perpu No.1 tahun 2014 yang pada intinya mengembalikan sistem pilkada secara langsung dipilih oleh masyarakat.¹⁸ Secara konstitusi pada UUD 1945 pasal 18 ayat (4) tidak spesifik menjelaskan kepala daerah harus dipilih secara langsung, melainkan dipilih secara demokrasi.¹⁹ Oleh karena itu pilkada melalui DPRD sebenarnya tidak salah secara konstitusi karena melalui demokrasi meskipun bukan secara langsung oleh rakyat dan DPRD merupakan representasi dari rakyat itu sendiri.

¹⁵ Rudi Santoso, Fathul Mu'in, and Arif Fikri, "Optimalisasi Tugas Dan Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Bersih," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 100–117.

¹⁶ Aril Kurniawan, "Kedaulatan Dalam Pusaran Efisiensi: Analisis Politik Hukum Dan Konstitusionalitas Pilkada Melalui DPRD," *Jurnal Hukum Tata Negara Dan Konstitusi* 1, no. 2 (2026): 36–44.

¹⁷ "UU No. 32 Tahun 2004," 2004, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-32-tahun-2004>.

¹⁸ (Perpu No.1 Tahun 2014)

¹⁹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4)" (Negara Republik Indonesia, 1945).

Menurut pakar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada, Zainal Arifin Mochtar menjelaskan bahwasanya “pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga dapat mengancam kedaulatan demokrasi rakyat serta menurunkan derajat demokrasi.”²⁰ Perubahan sistem pilkada dari pemilihan langsung menjadi dipilih oleh DPRD berpotensi melemahkan mekanisme *check and balance*. Hal ini dikarenakan DPRD yang harusnya bertindak sebagai pengawas akan ikut dalam menentukan kepala daerah. Kondisi ini dapat mempengaruhi independensi baik dari DPRD dan kepala daerah itu sendiri. Selain itu juga berpotensi akan menimbulkan konflik kepentingan dikarenakan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD akan sulit mengawasi atau bahkan berbeda pendapat dengan lembaga yang memilihnya.²¹

Dengan demikian DPRD akan memiliki posisi yang kuat dan rawan terjadi *absolute of power* karena DPRD dapat menentukan kepala daerah yang dimana pemegang kekuasaan eksekutif tingkat daerah. Jika terjadi hal sedemikian rupa, lembaga legislatif akan dominan terhadap lembaga eksekutif dimana secara aturan tidak boleh ada intervensi melainkan hanya ada pengawasan dan kontroling antar kedua lembaga tersebut. Tujuan awal perubahan mekanisme pilkada ini memang baik dikarenakan untuk mengurangi biaya politik yang tinggi dan menghilangkan politik uang ketika masa pilkada. Namun kondisi ini dapat disalahgunakan oleh para elit politik dikarenakan rawan terjadi transaksi politik antara calo kepala daerah terhadap DPRD. Menurut Staf Divisi Advokasi ICW, Seira Tamara “pilkada oleh DPRD tidak menghilangkan politik uang namun meningkatkan ruang transaksi politik yang tidak bisa diawasi oleh masyarakat.”²² Dengan demikian sebenarnya tidak semata mata menghilangkan politik uang saat pilkada namun hanya pergeseran praktik politik uang yang sebelumnya dilakukan kepada masyarakat berganti dialirkan kepada DPRD. Faktanya pada masa orde baru ketika pilkada dilakukan oleh DPRD sangat rawan terjadi transaksi politik.

Menurut pakar Hukum Tata Negara Mahfud M.D “praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah pernah terjadi pada masa Orde Baru, seperti di Yogyakarta dan Jawa Timur, di mana sejumlah anggota DPRD menerima imbalan untuk mendukung terpilihnya kepala daerah tertentu”.²³ Wacana kembalinya sistem pilkada langsung menjadi oleh DPRD dinilai tidak efektif oleh banyak masyarakat. Hal ini juga dikarenakan sangat mungkin terdapat konflik kepentingan dalam membuat kebijakan di tingkat daerah. Konflik kepentingan ini dapat dilihat

²⁰ (2025, dalam Adzkia, 2026)

²¹ Srye Micze Ridua, “Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dprd Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Honeste Vivere* 35, no. 2 (2025): 206–16, <https://doi.org/10.55809/hv.v35i2.567>.

²² (2025, dalam Hendrik Yaputra, 2025)

²³ (2020, dalam yaiful Hakim, 2020)

hubungan politik yang erat dalam sistem pemilihanya yang dilakukan oleh DPRD atau biasa dikenal dengan politik balas budi. Kondisi tersebut dapat berdampak kepada pembuatan kebijakan dimana tidak berpihak ke masyarakat luas namun hanya ke pihak tertentu saja dan rawan terjadi korupsi serta penyalahgunaan kekuasaan karena lemahnya mekanisme check and balance. Dengan demikian akan berdampak kepada melemahnya independensi lembaga pemerintahan daerah baik kepala daerah sebagai eksekutif maupun DPRD sebagai legislatif. Selain itu juga akan berdampak kepada menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan menurunkan partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan.

Meskipun tujuan pilkada melalui DPRD sangat baik yakni guna menekan biaya politik, namun hal ini juga memiliki sisi negatif. Dimana pilkada melalui DPRD tentunya akan melemahkan mekanisme *check and balance* serta akan berpotensi adanya konflik kepentingan antara kedua lembaga tersebut. Hal ini juga tidak selaras dengan prinsip pemisahan kekuasaan Montesquieu yang diadopsi dalam sistem ketata negaraan di Indonesia. Selain itu berdasar perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, pilkada melalui DPRD pernah diterapkan pada masa orde baru dan mendapatkan hasil yang dinilai negatif karena berbagai alasan termasuk jual beli jabatan kepala daerah oleh DPRD. Oleh karena itu pilkada melalui DPRD berpotensi melemahkan mekanisme *check and balance* dan rawan terjadi konflik kepentingan karena masih maraknya budaya politik balas budi hingga sekarang.

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD Berpotensi Mengganggu Keseimbangan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Mekanisme *check and balance* sangat penting dalam sistem pemerintahan termasuk dalam sistem pemerintahan tingkat daerah. Hal ini berfungsi untuk menjamin akuntabilitas dan meningkatkan transparansi serta memastikan lembaga pemerintahan berjalan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam sistem pemerintahan daerah DPRD memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi sebagai pembentuk peraturan di tingkat daerah.²⁴ Kemudian kepala daerah sebagai lembaga eksekutif yang berfungsi menjalankan pemerintahan di tingkat daerah. Oleh karena itu kedua lembaga tersebut harus terjamin independensinya serta tidak boleh ada intervensi antar lembaga tersebut guna memastikan transparansi dan akuntabilitas atas kinerjanya. Agar mekanisme check and balance berjalan ideal maka tidak boleh ada lembaga yang terlalu dominan dalam terhadap lembaga lainnya.

²⁴ Yohanes Oci and Definitif Endrina Kartini Mendrofa, "PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI DPRD PASCA OTONOMI DAERAH," *Ilmu Dan Budaya* 46, no. 1 (2025): 24–31.

Munculnya isu terkait pilkada yang dipilih oleh DPRD menjadikan potensi dominasinya DPRD terhadap kepala daerah. DPRD memiliki pada dasarnya memiliki tugas dan fungsi untuk membuat peraturan daerah dan mengawasi kepala daerah.²⁵ Ketika DPRD diberikan wewenang untuk menentukan kepala daerah yang menjabat maka DPRD akan memiliki kewenangan yang sangat dominan pada sistem pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan DPRD yang seharusnya hanya bertugas mengawasi kepala daerah sebagai objek namun akan dapat diberikan kewenangan untuk menentukan objek yang akan diawasinya juga. Isu pilkada melalui DPRD tentunya dapat memunculkan potensi pelemahan mekanisme check and balance karena kewenangan DPRD yang sangat dominan di daerah. Dalam kondisi demikian, kepala daerah berpotensi untuk lebih mengakomodasi kepentingan politik DPRD daripada kepentingan rakyat karena menjaga hubungan politik dengan lembaga yang telah memilihnya.

Ketika pilkada dilaksanakan melalui DPRD, dan independensi serta keseimbangan kekuasaan terganggu maka pemerintahan tidak akan berjalan ideal. Berdasar teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu, yakni dalam sistem pemerintahan terdapat lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁶ Tujuan dari pembagian kekuasaan ini adalah mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan. Namun ketika legislatif memiliki kewenangan tambahan untuk memilih kepala daerah tentunya akan terdapat potensi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal ini legislatif memiliki kewenangan yang sangat luas dan terdapat penumpukan kewenangan. Menurut Montesquieu “ketika suatu lembaga memiliki fungsi yang banyak, maka akan berpotensi menyalahgunakan kekuasaan.”²⁷

Keseimbangan dalam sistem pemerintahan harus tetap terjaga guna menjaga akuntabilitas dan transparansi. Dalam hal ini mekanisme *check and balance* sangat penting diimplementasikan antar lembaga pemerintahan. Ketika DPRD diberikan kewenangan untuk memilih kepala daerah maka DPRD akan mendominasi dalam sistem pemerintahan di tingkat daerah. Kewenangan ini berpotensi melemahkan fungsi kepala daerah sebagai lembaga eksekutif di tingkat daerah yang mana idealnya lembaga legislatif maupun eksekutif tidak kedudukan yang sejajar agar tidak terjadi *absolute of power*. Hubungan sejajar antara DPRD dan kepala daerah diatur dalam pasal 207 Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang

²⁵ Muhamad Chabib Faturrohmah et al., “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Peraturan Daerah,” *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 10–19.

²⁶ Rika Marlina, “Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia,” *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 171–78.

²⁷ (dalam Tangen et al. 2025)

Pemerintahan Daerah.²⁸ Oleh karena itu tidak boleh ada salah satu lembaga baik legislatif maupun eksekutif yang mendominasi lembaga yang lainnya.

Kepala daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga eksekutif yang melaksanakan pemerintahan berpotensi tidak independen dan mengesampingkan kepentingan masyarakat. Hal ini dikarenakan kepala daerah tentunya akan memiliki ketergantungan politik terhadap kelompok yang telah memilihnya menjadi kepala daerah.²⁹ Dalam kondisi ini ketika kepala daerah dipilih DPRD maka akan ada ketergantungan politik juga terhadap DPRD. Independensi kepala daerah dalam mengambil atau menjalankan kebijakan tentunya akan terganggu atau terhambat terutama jika suatu kebijakan itu bertentangan dengan kepentingan politik DPRD. Selain itu juga terjadi pergeseran pertanggung jawaban dimana ketika pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat maka kepala daerah bertanggung jawab langsung kepada rakyat atau yang memilihnya.³⁰ Ketika pilkada dipilih oleh DPRD maka kepala daerah juga akan bertanggung jawab kepada DPRD sebagai pihak yang telah memilihnya. Oleh karena itu dalam kinerjanya juga berpotensi berorientasi kepada kepentingan politik dari DPRD.

Hal-hal inilah yang menjadikan ketidakseimbangan kekuasaan di dalam sistem pemerintahan daerah. Seharusnya kedudukan antar kedua lembaga tersebut sejajar sesuai yang diatur dalam pasal 207 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD, yang idealnya DPRD hanya berwenang mengawasi dalam mekanisme *check and balance* dalam kondisi sedemikian DPRD memiliki overlapping kewenangan. Overlapping ini yang menyebabkan ketidakseimbangan kekuasaan yang seharusnya setara menjadi terkesan lebih tinggi DPRD. Ketidakseimbangan inilah yang menjadikan menyebabkan kepala daerah dalam kebijakannya berpotensi hanya sesuai dengan kepentingan politik DPRD. Dengan demikian pemilihan kepala daerah melalui DPRD menjadikan overlapping kewenangan yang dimiliki oleh DPRD. Idealnya DPRD hanya menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan namun dalam hal ini ikut menentukan kepala daerah itu sendiri. Hal ini tentunya menguatkan peran DPRD dan melemahkan independensi kepala daerah yang tentunya mengganggu keseimbangan kekuasaan dalam sistem pemerintahan daerah.

²⁸ “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” (2014), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.

²⁹ Gaten Pambudi, Shella Disti Ayu Agustina, and Muhamad Ichsan Nur Rizqon, “Efisiensi Atau Oligarki? Analisis Wacana Prabowo Mengenai Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD,” *JOCER: Journal of Civic Education Research* 3, no. 2 (2025): 50–66.

³⁰ M. Rendi Aridhayandi, “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 4 (2018): 883, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.1807>.

KESIMPULAN

Pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang bertujuan menekan biaya politik yang besar juga memiliki dampak lain. Pilkada melalui mekanisme ini berpotensi melemahkan mekanisme *check and balance* dan juga berpotensi terdapat konflik kepentingan antara DPRD dan kepala daerah yang dipilih. Dalam kondisi kepala daerah dipilih oleh DPRD juga tentunya mengganggu independensi dari kepala daerah itu sendiri sebagai lembaga eksekutif. Hal ini tidak sejalan dengan teori pembagian kekuasaan Montesquieu dimana terdapat pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan tidak ada intervensi antar lembaga. Adanya hal tersebut menjadikan kepala daerah hanya berorientasi terhadap kepentingan politik DPRD sebagai pihak yang telah memilihnya bukan kepada kepentingan rakyat. Selain itu kewenangan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah juga menjadi berlebihan atau overlapping kewenangan.

Hal ini dikarenakan DPRD yang idealnya memiliki fungsi legislasi, budgeting, dan pengawas dalam sistem pemerintah daerah namun juga diberikan kewenangan untuk memilih kepala daerah. Kondisi sedemikian rupa menjadikan ketidakseimbangan kekuasaan pada sistem pemerintahan daerah dimana DPRD lebih dominan. Padahal secara aturan dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 dijelaskan bahwasanya kedudukan DPRD dan kepala daerah adalah sejajar. Oleh karena itu keseimbangan antar lembaga negara perlu dijaga dan dipertahankan untuk menjamin transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan antar lembaga negara. Oleh karena itu, meskipun pemilihan kepala daerah dinilai dapat menekan biaya politik namun juga dapat menimbulkan permasalahan yang besar seperti melemahnya mekanisme *check and balance*, dan melemahnya independensi salah satu lembaga, serta melemahkan akuntabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfadh, Muhammad Faris. "NGO Diplomacy: Peran Organisasi Non-Pemerintah Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pekerja Migran Di Malaysia." *Jurnal Hubungan Internasional Interdependence* 1, no. 2 (2018).
- Aridhayandi, M. Rendi. "Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 4 (2018): 883. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.1807>.
- Faturrohman, Muhamad Chabib, Kuku Sudarmanto, Muhammad Junaidi, and Sukimin Sukimin. "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Peraturan Daerah." *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 10–19.
- Habbodin, Muhtar, and Mohamad Firdaus. "Kekuasaan Dan Kedaulatan Memerintah." *Jurnal*

Ilmu Pemerintahan Semesta 3, no. 1 (2022).

Habibah, Siska, Najwa Aulia Widyaningrum, Anisa Mutiara Rizky, Devina Angelica, and Fathan Akbar Hernando. "IMPLEMENTASI KONSEP CHECK AND BALANCE PETER L. STRAUSS DALAM SISTEM KELEMBAGAAN INDONESIA." *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia* 5, no. 1 (2025).

Hendrik Yaputra. "ICW: Pilkada Dipilih DPRD Tak Hilangkan Praktik Politik Uang | Tempo.Co," 2025. <https://www.tempo.co/politik/icw-pilkada-dipilih-dprd-tak-hilangkan-praktik-politik-uang-2103267>.

Herlinanur, Nanda, Wahjoe Pangestoeti, Adrian Kurnia Sobana Putra, and Rafidah Rahim. "Peran Amandemen UUD 1945 Dalam Memperkuat Sistem Check And Balance." *Research Review: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 3, no. 1 (2024): 110–17.

Humaira, Annisa. "Konsep Negara Demokrasi." *Jurnal: Universitas Eka Sakti* 13 (2021).

Indonesia, Presiden Republik. Perpu No.1 tahun 2014 (2014). <https://peraturan.go.id/id/perppu-no-1-tahun-2014>.

Indonesia, Republik. "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4)." Negara Republik Indonesia, 1945.

Kurniawan, Aril. "Kedaulatan Dalam Pusaran Efisiensi: Analisis Politik Hukum Dan Konstitusionalitas Pilkada Melalui DPRD." *Jurnal Hukum Tata Negara Dan Konstitusi* 1, no. 2 (2026): 36–44.

Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 171–78.

Micze Ridua, Srye. "Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dprd Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Honeste Vivere* 35, no. 2 (2025): 206–16. <https://doi.org/10.55809/hv.v35i2.567>.

Mufidah Adzkia. "Pakar Hukum Tata Negara Nilai Pilkada Lewat DPRD Ancam Kedaulatan Rakyat," 2026. <https://www.nu.or.id/nasional/pakar-hukum-tata-negara-nilai-pilkada-lewat-dprd-ancam-kedaulatan-rakyat-jkhEo>.

Oci, Yohanes, and Definitif Endrina Kartini Mendrofa. "PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI DPRD PASCA OTONOMI DAERAH." *Ilmu Dan Budaya* 46, no. 1 (2025): 24–31.

Pambudi, Gaten, Shella Disti Ayu Agustina, and Muhamad Ichsan Nur Rizqon. "Efisiensi Atau Oligarki? Analisis Wacana Prabowo Mengenai Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD." *JOCER: Journal of Civic Education Research* 3, no. 2 (2025): 50–66.

Raharjo, Paiman, and Zakiah Iryani Rahman. "Pola Hubungan Legislatif Dan Eksekutif Kaitannya Terhadap Fungsi Legislasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Publika: Jurnal Ilmiah Administrasi Dan Kebijakan Publik* 8, no. 1 (2022): 1–10.

Riwanto, Agus, Achmad Achmad, Suranto Suranto, Sunny Ummul Firdaus, and Sri Wahyuni. "Membangun Model Desa Anti Politik Uang Sebagai Strategi Bawaslu Dalam Mencegah Pilkada Curang." *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 3 (2021): 279–89.

Ruhenda, Ruhenda, Heldi Heldi, Hasan Mustapa, and Muhammad Andi Septiadi. "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia." *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (2020): 58–69.

- Santoso, Rudi, Fathul Mu'in, and Arif Fikri. "Optimalisasi Tugas Dan Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Bersih." *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 100–117.
- Susana Rita Kumalasanti. "Wacana Kepala Daerah Dipilih DPRD, DPR Tunggu Usul Resmi Pemerintah." 2025, 2025. <https://www.kompas.id/artikel/wacana-kepala-daerah-dipilih-dprd-dpr-tunggu-usul-resmi-pemerintah>.
- Syaiful Hakim. "Mahfud Sebut Politik Uang Masih Terjadi Dalam Pilkada, Terjadi Sejak Zaman Orde Baru - ANTARA Sumbar," 2020. <https://sumbar.antaranews.com/berita/328998/mahfud-sebut-politik-uang-masih-terjadi-dalam-pilkada-terjadi-sejak-zaman-orde-baru>.
- Syarif, Erman, and Adhitya Rizky Prabowo. "ANALISIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA (Analysis of Regional Head Elections Through the Regional People's Representative Council In the Indonesian Democratic System)," 2022.
- Tangen, Michael, Doni Ofong, Studi Filsafat, and Agama Katolik. "Michael Tangen Doni Ofong, 21.75.7124. Membaca Praksis Sistem Pemerintahan Di Indonesia Dalam Terang Trias Politika Montesquieu . Skripsi. Program Sarjana, Program Studi Filsafat Agama Katolik, Institut Filsafat Dan Teknologi Kreatif Ledalero, 2025.," 2025.
- Tria Sutrisna. "Wacana Kepala Daerah Dipilih DPRD Kembali Disuarakan Golkar Dan Prabowo." 2025, 2025. <https://nasional.kompas.com/read/2025/12/08/09381741/wacana-kepala-daerah-dipilih-dprd-kembali-disuarakan-golkar-dan-prabowo>.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.
- "UU No. 23 Tahun 2014," 2014. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.
- "UU No. 32 Tahun 2004," 2004. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-32-tahun-2004>.
- Zainuddin, Muhammad, and Aisyah Dinda Karina. "Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum." *Smart Law Journal* 2, no. 2 (2023): 114–23.