



Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sebagai Open Legal Policy: Perspektif Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Lefi Evti Handayani ¹⁾; Mardhatillah Suaka ²⁾

¹⁾ Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu

²⁾ Universitas Bengkulu

Email: ¹⁾ lefievti@gmail.com ; ²⁾ mardhatillah.suaka@unib.ac.id

How to Cite :

Handayani, L. E., Suaka, M. (2026). Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sebagai Open Legal Policy: Perspektif Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Jurnal Multidisiplin. 2(4).

ARTICLE HISTORY

Received [20 Mei 2026]

Revised [28 Juni 2026]

Accepted [30 Juni 2026]

KEYWORDS

Regional Head Elections, Regional House Of Representatives, Open Legal Policy, Constitutional Democracy, Popular Sovereignty.

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Artikel ini membahas pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai open legal policy dalam perspektif Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isu ini penting karena frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara tegas menentukan apakah kepala daerah wajib dipilih secara langsung oleh rakyat atau dapat dipilih melalui lembaga perwakilan. Perdebatan tersebut menjadi relevan di tengah berbagai persoalan pemilihan kepala daerah langsung, seperti tingginya biaya politik, politik uang, polarisasi sosial, dan beban anggaran penyelenggaraan. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai kebijakan hukum terbuka, membandingkan model pemilihan kepala pemerintahan lokal secara langsung dan tidak langsung di beberapa negara, serta merumuskan batas konstitusional agar model tersebut tidak mereduksi kedaulatan rakyat. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diposisikan sebagai open legal policy karena Pasal 18 ayat (4) tidak mengunci model pemilihan langsung. Namun, kebijakan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan legislasi tanpa batas. Pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat dibenarkan apabila dirancang secara terbuka, deliberatif, transparan, akuntabel, bebas dari politik transaksional, serta disertai mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa yang efektif.

ABSTRACT

This article examines regional head elections through the Regional House of Representatives as an open legal policy from the perspective of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This issue is significant because the phrase “democratically elected” does not expressly determine whether regional heads must be elected directly by the people or may be elected through a representative institution. The debate has become increasingly relevant in light of various problems associated with direct regional head elections, including high political costs, money politics, social polarization, and the budgetary burden of election administration. This article aims to analyze the legal position of regional head elections through the Regional House of Representatives as an open legal policy, compare direct and indirect models for selecting local government heads in several countries, and formulate constitutional limits to ensure that such a model does not diminish popular sovereignty. This research employs normative legal research using conceptual, statutory, and comparative approaches. The findings show that regional head elections through the Regional House of Representatives may be positioned as an open legal policy because Article 18 paragraph (4) does not constitutionally require a direct election model. However, such policy cannot be understood as unlimited legislative freedom. Election through the Regional House of Representatives can only be justified if it is designed to be open, deliberative, transparent, accountable, free from transactional politics, and accompanied by effective oversight and dispute-resolution mechanisms.

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam demokrasi lokal Indonesia karena berkaitan langsung dengan pengisian jabatan gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintahan daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah sejak era reformasi mengalami perubahan yang dinamis, mulai dari pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemilihan langsung oleh rakyat, hingga pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak. Dinamika tersebut menunjukkan bahwa desain pemilihan kepala daerah tidak hanya berkaitan dengan prosedur elektoral, tetapi juga berhubungan dengan politik hukum ketatanegaraan, kedaulatan rakyat, otonomi daerah, efektivitas pemerintahan, dan kualitas demokrasi lokal. Dalam konteks demokrasi konstitusional, pemilihan kepala daerah harus ditempatkan sebagai instrumen pengisian jabatan pemerintahan daerah yang tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga mampu menjamin partisipasi, akuntabilitas, keterwakilan, dan perlindungan hak politik warga negara.

Secara hukum positif, perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah tampak dalam perkembangan pengaturan pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai aktor penting dalam pemilihan kepala daerah. Model tersebut kemudian berubah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pada tahun 2014, pembentuk undang-undang sempat mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, tetapi kebijakan tersebut kemudian dikoreksi melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dinamika ini memperlihatkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan pilihan politik hukum yang bergerak di antara demokrasi langsung, demokrasi perwakilan, efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan legitimasi rakyat.

Secara konstitusional, dasar pengaturan pemilihan kepala daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” menjadi pusat perdebatan karena tidak secara eksplisit menentukan bahwa kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Rumusan ini berbeda dengan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas mengatur prinsip pemilihan umum. Oleh karena itu, frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) dapat dibaca sebagai norma konstitusional terbuka yang memberi ruang kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah, termasuk kemungkinan pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sepanjang tetap memenuhi prinsip demokrasi konstitusional, kedaulatan rakyat, negara hukum, dan perlindungan hak politik warga negara.

Wacana pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kembali menguat karena pemilihan kepala daerah langsung dinilai menghadapi sejumlah persoalan, seperti tingginya biaya politik, praktik politik uang, polarisasi sosial, serta beban anggaran penyelenggaraan. Kritik tersebut memperlihatkan bahwa pemilihan langsung tidak selalu menghasilkan demokrasi lokal yang ideal apabila tidak disertai pengawasan dana politik, kaderisasi partai yang baik, transparansi pendanaan, dan penegakan hukum pemilu yang efektif. Namun, pengembalian pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga menimbulkan risiko konstitusional. Model tersebut berpotensi mengurangi partisipasi langsung rakyat, memperlemah akuntabilitas kepala daerah kepada pemilih, dan membuka ruang politik transaksional dalam lembaga perwakilan. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat dibaca sebagai bentuk demokrasi perwakilan apabila prosesnya dirancang secara transparan, partisipatif, deliberatif, dan dapat dipertanggungjawabkan (Riyanti & Firmanto, 2025).

Secara teoritis, perdebatan tersebut dapat dianalisis melalui konsep open legal policy atau kebijakan hukum terbuka. Konsep ini merujuk pada ruang kebijakan yang dimiliki pembentuk undang-undang ketika konstitusi tidak mengatur suatu hal secara tertutup dan limitatif. Dalam konteks Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembentuk undang-undang memiliki ruang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah, baik secara langsung oleh rakyat maupun secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sepanjang tetap berada dalam koridor demokrasi konstitusional. Namun, open legal policy tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan legislasi tanpa batas. Kebijakan hukum terbuka lazimnya tidak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sepanjang tidak secara nyata bertentangan dengan konstitusi, tetapi tetap harus diuji berdasarkan rasionalitas, keadilan, moralitas konstitusional, dan perlindungan hak warga negara (Saifulloh, 2022).

Dalam perkembangan hukum positif Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi juga penting untuk membaca ulang kedudukan pemilihan kepala daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 menegaskan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota. Putusan tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah



semakin erat dengan desain pemilu konstitusional, terutama karena penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tetap berada dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi. Riqiey (2023) menjelaskan bahwa perbedaan antara rezim pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, tetapi setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemilihan kepala daerah kembali memperoleh dasar konstitusional yang lebih kuat.

Perbandingan dengan beberapa negara memperlihatkan bahwa model pengisian kepala pemerintahan lokal tidak bersifat tunggal. Inggris mengenal variasi antara council leader dan directly elected mayor. Afrika Selatan menunjukkan model eksekutif lokal yang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi dewan lokal. India memperlihatkan variasi model pemilihan kepala pemerintahan lokal dalam sistem federal. Sementara itu, Jerman dan Italia menunjukkan kecenderungan penguatan legitimasi eksekutif lokal melalui pemilihan langsung. Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa ukuran demokratis tidak hanya ditentukan oleh langsung atau tidak langsungnya pemilihan, tetapi juga oleh kualitas akuntabilitas, transparansi, kontrol publik, stabilitas kelembagaan, dan efektivitas pengawasan.

Terdapat kesenjangan antara norma konstitusi, praktik kelembagaan, dan kebutuhan demokrasi masyarakat. Di satu sisi, Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka ruang kebijakan bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah. Di sisi lain, perkembangan demokrasi lokal menuntut partisipasi publik yang semakin kuat, keterbukaan proses politik, pengawasan terhadap politik uang, perlindungan hak politik, serta akuntabilitas kepala daerah kepada masyarakat. Perkembangan teknologi informasi juga membuat masyarakat semakin menuntut proses politik yang transparan, terdokumentasi, dan dapat diawasi secara terbuka. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat dipertimbangkan apabila tidak dilakukan secara tertutup dan tidak menjauhkan rakyat dari proses pengambilan keputusan politik.

Beberapa kajian terdahulu telah membahas pemilihan kepala daerah dari sudut demokrasi Pancasila, pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sengketa pemilihan kepala daerah, dan problem legitimasi calon tunggal. Riyanti dan Firmanto (2025) membahas pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kerangka demokrasi perwakilan. Riqiey (2023) mengkaji kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemilihan kepala daerah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022. Rohmah (2025) menyoroti problem calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah sebagai persoalan legitimasi konstitusional dan perilaku kelembagaan partai politik. Namun, kajian-kajian tersebut belum secara khusus merumuskan batas konstitusional open legal policy dalam pengaturan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan model demokrasi deliberatif dan good governance. Di sinilah posisi akademik artikel ini diletakkan.

Kebaruan artikel ini terletak pada perumusan konsep Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif sebagai batas normatif bagi open legal policy pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konsep ini menolak pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertutup dan elitis, sekaligus menawarkan model demokrasi perwakilan yang tetap dikawal oleh uji publik calon, publikasi rekam jejak, pemungutan suara terbuka, pengawasan antitransaksional, dan mekanisme akuntabilitas kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam artikel ini adalah bagaimana kedudukan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai open legal policy berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bagaimana pembelajaran komparatif dari model pemilihan kepala pemerintahan lokal secara langsung dan tidak langsung bagi desain pemilihan kepala daerah di Indonesia; dan bagaimana batas konstitusional open legal policy dalam pengaturan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar tidak mereduksi kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan prinsip good governance. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis makna frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjelaskan kedudukan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai open legal policy, membandingkan model pemilihan kepala pemerintahan lokal di beberapa negara, serta merumuskan desain konstitusional pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

LANDASAN TEORI

Landasan teori dalam artikel ini dibangun dari beberapa konsep utama, yaitu demokrasi konstitusional, kedaulatan rakyat, open legal policy, demokrasi perwakilan, demokrasi deliberatif, dan good governance. Konsep-konsep tersebut digunakan untuk membaca kedudukan pemilihan kepala daerah

melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam perspektif Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan kepala daerah tidak dapat dipahami semata-mata sebagai prosedur elektoral, tetapi harus ditempatkan sebagai mekanisme konstitusional untuk mengisi jabatan pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan legitimasi rakyat, akuntabilitas kekuasaan, efektivitas pemerintahan daerah, dan perlindungan hak politik warga negara.

Demokrasi konstitusional menjadi dasar penting dalam memahami pengisian jabatan kepala daerah. Demokrasi konstitusional tidak hanya menekankan prinsip suara mayoritas, tetapi juga menempatkan konstitusi sebagai pembatas kekuasaan. Dalam kerangka ini, setiap mekanisme pemilihan kepala daerah harus tetap tunduk pada prinsip negara hukum, perlindungan hak politik, pembatasan kekuasaan, dan akuntabilitas publik. Dinamika hukum pemilihan kepala daerah menunjukkan bahwa desain pemilihan tidak hanya berhubungan dengan cara memilih, tetapi juga dengan jaminan konstitusional agar mekanisme tersebut tidak mereduksi substansi demokrasi lokal. Riqiey (2023) menjelaskan bahwa perubahan kedudukan pemilihan kepala daerah dalam rezim hukum pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah memperlihatkan pentingnya membaca pemilihan kepala daerah dalam kerangka konstitusionalitas dan kewenangan lembaga negara. Oleh karena itu, frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat hanya dibaca sebagai persoalan teknis apakah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak langsung, melainkan harus dimaknai sebagai keharusan agar seluruh proses pengisian jabatan kepala daerah tetap sesuai dengan prinsip demokrasi konstitusional.

Konsep kedaulatan rakyat juga menjadi landasan utama dalam artikel ini. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menunjukkan bahwa rakyat merupakan sumber legitimasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, kedaulatan rakyat tidak boleh direduksi hanya menjadi legitimasi formal yang dijalankan oleh elite politik. Nur (2025) menegaskan bahwa desain pencalonan kepala daerah berkaitan dengan perluasan akses politik, keadilan elektoral, dan peningkatan partisipasi dalam pemilihan kepala daerah. Dengan demikian, apabila pemilihan kepala daerah dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, rakyat tetap harus memiliki ruang untuk memperoleh informasi, memberikan masukan, mengawasi proses pemilihan, dan menilai pertanggungjawaban kepala daerah yang terpilih. Kedaulatan rakyat tetap menjadi batas substantif bagi setiap pilihan kebijakan dalam menentukan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Konsep open legal policy atau kebijakan hukum terbuka digunakan untuk menjelaskan ruang kebijakan yang dimiliki pembentuk undang-undang ketika konstitusi tidak mengatur suatu hal secara tertutup dan limitatif. Dalam konteks Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, frasa “dipilih secara demokratis” dapat dipahami sebagai norma konstitusional terbuka karena tidak secara eksplisit menentukan bahwa kepala daerah harus dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang memiliki ruang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah, baik secara langsung oleh rakyat maupun secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, open legal policy tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan legislasi tanpa batas. Saifulloh (2022) menegaskan bahwa kebijakan hukum terbuka memang memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang dalam merumuskan pilihan kebijakan, tetapi ruang tersebut tetap bersumber dari dan dibatasi oleh putusan Mahkamah Konstitusi serta prinsip-prinsip konstitusional. Dengan demikian, kebijakan hukum terbuka tetap harus tunduk pada konstitusi, prinsip kedaulatan rakyat, hak politik warga negara, rasionalitas kebijakan, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Demokrasi perwakilan menjadi konsep yang relevan untuk menilai kemungkinan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat menjalankan kedaulatannya melalui wakil-wakil yang dipilih dalam pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara teoritis merupakan lembaga representatif karena anggotanya dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dibaca sebagai bentuk demokrasi perwakilan. Namun, representasi politik tidak boleh hanya bersifat formal. Representasi yang demokratis harus bersifat substantif, yaitu mencerminkan aspirasi rakyat, dilakukan secara terbuka, dapat diawasi, dan dapat dipertanggungjawabkan. Riyanti dan Firmanto (2025) menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dipahami sebagai bentuk demokrasi perwakilan, tetapi tetap mengandung persoalan apabila prosesnya tidak dikawal dengan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dan pengawasan publik. Dengan demikian, apabila proses pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlangsung secara tertutup, elitis, dan transaksional, maka model tersebut tidak dapat dikatakan memenuhi prinsip demokrasi perwakilan secara substantif.

Demokrasi deliberatif digunakan untuk memperkuat batas normatif terhadap pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Demokrasi deliberatif menekankan bahwa legitimasi keputusan politik tidak hanya lahir dari pemungutan suara, tetapi juga dari proses pertimbangan publik yang terbuka, rasional, inklusif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks pemilihan kepala



daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, demokrasi deliberatif menghendaki agar proses pemilihan tidak hanya berlangsung dalam forum internal fraksi atau negosiasi tertutup antarpantai politik. Rohmah (2025) menunjukkan bahwa lemahnya kompetisi politik dan perilaku kelembagaan partai politik dalam pemilihan kepala daerah dapat menimbulkan persoalan legitimasi substantif. Temuan tersebut relevan untuk menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus membuka ruang uji publik calon, publikasi rekam jejak, penyampaian visi dan misi, partisipasi masyarakat, serta pertanggungjawaban politik anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pilihan yang diambil. Dengan demikian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak hanya bertindak sebagai lembaga pemilih, tetapi juga sebagai forum deliberasi publik yang menghubungkan aspirasi masyarakat dengan keputusan politik.

Konsep good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik juga menjadi teori penting dalam artikel ini. Good governance menuntut agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, kepastian hukum, responsivitas, dan pengendalian penyalahgunaan kekuasaan. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, prinsip ini penting karena mekanisme pemilihan tidak hanya menentukan cara seseorang menduduki jabatan, tetapi juga memengaruhi kualitas pemerintahan daerah setelah kepala daerah terpilih. Anwar, Riwanto, dan Hidayat (2025) menunjukkan bahwa persoalan pemilihan kepala daerah langsung dapat berkaitan dengan konflik sosial, manipulasi suara, sengketa hasil, dan kebutuhan reformasi tata kelola elektoral. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa desain pemilihan kepala daerah harus dikaitkan dengan penguatan pengawasan, integritas proses, dan efektivitas kelembagaan. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat diterima apabila prosesnya menjamin keterbukaan informasi, pengawasan publik, pencegahan politik transaksional, verifikasi calon yang ketat, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif.

Selain itu, integritas demokrasi lokal harus menjadi bagian dari kerangka teoritik dalam menilai pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mukhlis, Ilmar, Maskun, Aswanto, dan Tajuddin (2024) menunjukkan bahwa politik dinasti dalam pemilihan kepala daerah merupakan tantangan serius terhadap demokrasi dan membutuhkan reformasi hukum. Kajian tersebut penting karena memperlihatkan bahwa demokrasi lokal tidak hanya dapat dilemahkan oleh model pemilihan, tetapi juga oleh dominasi elite, jaringan kekuasaan, dan lemahnya kontrol publik. Dalam konteks pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, risiko tersebut dapat semakin besar apabila proses pemilihan berlangsung tertutup dan hanya dikendalikan oleh aktor-aktor politik terbatas. Karena itu, teori integritas pemilihan perlu ditempatkan sebagai bagian dari kerangka untuk menilai apakah suatu model pemilihan benar-benar menjaga prinsip demokrasi atau justru hanya mempertahankan legalitas formal.

Berdasarkan kajian teoritik tersebut, kerangka berpikir artikel ini dibangun dari hubungan antara norma konstitusi, ruang kebijakan pembentuk undang-undang, dan batas demokratis dalam pengaturan pemilihan kepala daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan ruang tafsir melalui frasa “dipilih secara demokratis”. Ruang tersebut memungkinkan pembentuk undang-undang menentukan model pemilihan kepala daerah, termasuk kemungkinan pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, ruang kebijakan tersebut harus diuji melalui prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi konstitusional, demokrasi perwakilan substantif, demokrasi deliberatif, good governance, dan integritas pemilihan. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak cukup hanya dinilai konstitusional secara formal, tetapi juga harus diuji dari segi kualitas partisipasi publik, transparansi proses, akuntabilitas politik, integritas pemilihan, dan efektivitas pengawasan.

Kerangka berpikir tersebut mengarah pada argumentasi bahwa pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diposisikan sebagai open legal policy sepanjang tidak mereduksi kedaulatan rakyat. Apabila model ini hendak diterapkan, maka desain kelembagaannya harus diarahkan pada model Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif. Model ini mensyaratkan keterbukaan pencalonan, uji publik calon, publikasi rekam jejak, pemungutan suara terbuka, pengawasan antitransaksional, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif. Dengan desain tersebut, pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak ditempatkan sebagai mekanisme elitis yang tertutup, melainkan sebagai model demokrasi perwakilan yang tetap dikawal oleh prinsip kedaulatan rakyat, partisipasi publik, akuntabilitas, integritas pemilihan, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan norma hukum, asas hukum, doktrin hukum, peraturan perundang-undangan, dan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai objek utama kajian. Penelitian hukum normatif digunakan karena isu yang dikaji berpusat pada tafsir Pasal 18

ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedudukan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai open legal policy, serta batas konstitusional kebijakan hukum terbuka dalam pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah. Pendekatan normatif relevan digunakan karena artikel ini tidak mengukur perilaku pemilih secara empiris, melainkan membangun argumentasi hukum berdasarkan norma konstitusi, teori hukum, putusan Mahkamah Konstitusi, dan perbandingan kelembagaan. Penelitian ini bersifat preskriptif karena tidak hanya menjelaskan kemungkinan konstitusional pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi juga merumuskan desain normatif-konstitusional agar pilihan tersebut tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan good governance. Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah perlu dibaca sebagai instrumen kedaulatan rakyat yang harus diuji berdasarkan legitimasi, akuntabilitas, dan partisipasi publik (Riyanti & Firmanto, 2025).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan komparatif. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep open legal policy, demokrasi konstitusional, kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan good governance sebagai dasar untuk menilai batas kewenangan pembentuk undang-undang dalam menentukan model pemilihan kepala daerah. Konsep open legal policy digunakan karena frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur secara limitatif model pemilihan kepala daerah. Saifulloh (2022) menegaskan bahwa kebijakan hukum terbuka memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan pilihan kebijakan, tetapi ruang tersebut tetap harus dipahami sebagai ruang kebijakan yang memiliki batas konstitusional, bukan sebagai kebebasan legislasi yang absolut.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 22E, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah. Pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan model pemilihan atau pengisian jabatan eksekutif lokal secara langsung dan tidak langsung di Inggris, Afrika Selatan, India, Jerman, dan Italia. Inggris dipilih karena mengenal variasi model council leader dan directly elected mayor. Afrika Selatan dipilih karena memperlihatkan kuatnya peran dewan lokal dalam pembentukan eksekutif lokal. India dipilih karena menunjukkan variasi model pemilihan kepala pemerintahan lokal dalam negara federal. Jerman dan Italia dipilih karena memperlihatkan pengalaman penguatan legitimasi eksekutif lokal melalui pemilihan langsung dengan tetap mempertahankan kontrol kelembagaan oleh dewan lokal.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, terutama Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 digunakan untuk membaca konstruksi awal Mahkamah terhadap makna pemilihan kepala daerah yang demokratis. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 digunakan untuk memahami perdebatan pemisahan rezim pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 digunakan untuk membaca kembali kedudukan pemilihan kepala daerah dalam desain pemilu konstitusional. Riqiey (2023) menjelaskan bahwa setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemilihan kepala daerah memperoleh dasar konstitusional yang lebih kuat.

Bahan hukum sekunder meliputi buku hukum tata negara, jurnal nasional terakreditasi, jurnal internasional bereputasi, artikel akademik terbaru, laporan lembaga resmi, dan kajian komparatif mengenai demokrasi lokal, pemilihan kepala daerah, pemerintahan daerah, serta open legal policy. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks peraturan perundang-undangan, dan sumber resmi daring yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen hukum terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, jurnal ilmiah, buku hukum, laporan lembaga resmi, serta sumber resmi kelembagaan yang relevan. Bahan hukum yang terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan tiga fokus kajian, yaitu kedudukan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai open legal policy, pembelajaran komparatif dari model pemilihan kepala pemerintahan lokal, dan batas konstitusional pengaturan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



Bahan hukum dianalisis secara kualitatif-preskriptif dengan menggunakan interpretasi gramatikal, sistematis, teleologis, dan analisis komparatif. Interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami makna frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Interpretasi sistematis digunakan untuk menghubungkan Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai tujuan demokratisasi pemerintahan daerah dan perlindungan hak politik warga negara. Analisis komparatif digunakan untuk menarik pembelajaran dari model pemilihan eksekutif lokal di beberapa negara sebagai dasar merumuskan desain normatif pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil analisis digunakan untuk merumuskan desain Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif sebagai model pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tetap demokratis, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Kerangka analisis tersebut sejalan dengan kebutuhan untuk menilai pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan hanya sebagai bentuk demokrasi perwakilan, tetapi juga sebagai model yang harus diuji berdasarkan legitimasi, akuntabilitas, dan partisipasi publik (Riyanti & Firmanto, 2025).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai *open legal policy* berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Kedudukan pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai *open legal policy* harus dimulai dari tafsir terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” menjadi penting karena konstitusi tidak menggunakan rumusan “dipilih secara langsung oleh rakyat”. Secara gramatikal, istilah “demokratis” tidak identik secara mutlak dengan “langsung”. Namun, secara sistematis, frasa tersebut harus dibaca bersama Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengenai kedaulatan rakyat, Pasal 1 ayat (3) mengenai negara hukum, dan Pasal 22E mengenai prinsip pemilihan umum. Oleh karena itu, Pasal 18 ayat (4) dapat dipahami sebagai norma konstitusional terbuka yang memberi ruang kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah, termasuk kemungkinan pemilihan melalui DPRD, sepanjang tetap memenuhi prinsip demokrasi konstitusional, kedaulatan rakyat, akuntabilitas, dan perlindungan hak politik warga negara.

Dari sisi sejarah pembentukan norma, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 lahir dalam konteks reformasi hubungan pusat dan daerah. Amandemen UUD 1945 menggeser paradigma pemerintahan daerah dari corak sentralistik menuju pemerintahan daerah yang lebih demokratis, partisipatif, dan otonom. Hadi (2023) menjelaskan bahwa perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan pewujudan *democratic rule of law* di tingkat lokal, sehingga demokrasi tidak hanya berlaku dalam pengisian jabatan politik nasional, tetapi juga dalam pengisian jabatan politik daerah. Dengan demikian, frasa “dipilih secara demokratis” dapat dipahami sebagai rumusan kompromi konstitusional. Rumusan tersebut tidak mengunci kepala daerah harus selalu dipilih secara langsung, tetapi juga tidak membenarkan model pemilihan yang tertutup, elitis, dan bertentangan dengan kedaulatan rakyat.

Secara historis, mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia memang tidak tunggal. Setelah reformasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan DPRD sebagai aktor utama dalam pemilihan kepala daerah. Model tersebut kemudian berubah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pada tahun 2014, pembentuk undang-undang sempat mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, tetapi kebijakan tersebut memperoleh penolakan luas dan kemudian dikoreksi melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dinamika tersebut menunjukkan bahwa model pemilihan kepala daerah merupakan arena politik hukum yang bergerak antara demokrasi langsung, demokrasi perwakilan, efisiensi pemerintahan, dan legitimasi rakyat. Namun, pengalaman koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 2014 juga menunjukkan bahwa pilihan kebijakan tersebut tidak cukup dinilai dari legalitas formal, tetapi harus mempertimbangkan penerimaan publik, legitimasi demokratis, dan perlindungan kedaulatan rakyat.

Dalam perspektif teori negara hukum dan konstitusionalisme, keterbukaan Pasal 18 ayat (4) tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan legislasi tanpa batas. Konstitusionalisme menempatkan konstitusi sebagai pembatas kekuasaan, termasuk kekuasaan pembentuk undang-undang dalam memilih desain pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, meskipun pembentuk undang-undang memiliki ruang kebijakan untuk menentukan apakah kepala daerah dipilih langsung atau melalui DPRD, kebijakan tersebut tetap harus selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam konteks ini, *open legal policy* tidak boleh mereduksi kedaulatan rakyat menjadi legitimasi formal yang hanya dijalankan oleh elite politik.

Konsep *open legal policy* dalam pengaturan pilkada melalui DPRD dapat dipahami sebagai ruang kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang ketika konstitusi tidak mengatur suatu model secara tertutup dan limitatif. Saifulloh (2022) menjelaskan bahwa kebijakan hukum terbuka memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk memilih desain kebijakan tertentu, tetapi ruang tersebut tetap memiliki batas konstitusional. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat ditempatkan sebagai *open legal policy* karena Pasal 18 ayat (4) tidak secara eksplisit mewajibkan pemilihan langsung. Namun, *open legal policy* dalam isu ini memiliki dua batas. Pertama, batas normatif, yaitu tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kedua, batas substantif, yaitu tidak boleh mereduksi kedaulatan rakyat, hak politik warga negara, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi juga memperkuat posisi bahwa frasa “dipilih secara demokratis” bersifat terbuka. Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 penting karena memperlihatkan bahwa Mahkamah tidak menafsirkan Pasal 18 ayat (4) secara tertutup sebagai kewajiban pemilihan langsung. Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menunjukkan adanya dinamika rezim hukum pilkada, terutama dalam perbedaan antara pilkada dan pemilu. Sementara itu, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 memperlihatkan bahwa pilkada semakin dekat dengan desain pemilu konstitusional melalui penguatan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian perselisihan hasil pilkada. Riqiey (2023) menilai Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 menjadi titik penting dalam pembacaan ulang hubungan antara pilkada dan rezim pemilu konstitusional. Tiga putusan tersebut memperkuat argumentasi bahwa pilkada berada dalam ruang kebijakan hukum terbuka, tetapi ruang itu tetap harus tunduk pada prinsip demokrasi, kepastian hukum, dan perlindungan hak politik warga negara.

Dengan dasar tersebut, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dikualifikasikan sebagai pilihan yang mungkin secara konstitusional, tetapi tidak otomatis layak secara demokratis. Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (4) memang tidak menutup ruang pemilihan melalui DPRD. Akan tetapi, secara demokratis, mekanisme tersebut harus diuji apakah benar-benar menjaga substansi kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, ukuran demokratis tidak boleh berhenti pada ada atau tidaknya proses pemilihan, tetapi harus dilihat dari kualitas partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas, dan orientasi kepentingan rakyat.

Dalam kerangka teori demokrasi perwakilan, DPRD merupakan lembaga representatif karena anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, secara teoritis, DPRD dapat menjalankan fungsi representasi politik dalam memilih kepala daerah. Namun, representasi yang demokratis tidak cukup hanya bersifat formal. Ia harus bersifat substantif, yaitu benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat, dilakukan secara terbuka, dapat diawasi, dan dapat dipertanggungjawabkan. Riyanti dan Firmanto (2025) menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dibaca sebagai bentuk demokrasi perwakilan, tetapi tetap menimbulkan perdebatan karena berpotensi mengurangi partisipasi langsung rakyat dan membuka ruang transaksi politik apabila tidak disertai mekanisme pengawasan yang memadai.

Setelah kedudukan konstitusionalnya dapat diterima sebagai *open legal policy*, persoalan berikutnya adalah parameter kelayakan demokratisnya. Parameter tersebut dapat dibaca melalui demokrasi deliberatif dan *good governance*. Dalam perspektif demokrasi deliberatif, legitimasi tidak hanya lahir dari prosedur pemungutan suara, tetapi juga dari proses diskursus publik yang terbuka, rasional, dan inklusif. Karena itu, apabila pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, proses tersebut tidak boleh berlangsung sebagai keputusan tertutup antarfraksi atau elite partai. DPRD harus berfungsi sebagai forum deliberatif yang membuka ruang bagi masyarakat untuk menilai calon, memberi masukan, mengawasi proses, dan mengetahui alasan politik anggota DPRD dalam menentukan pilihan.

Dari perspektif *good governance*, pemilihan kepala daerah melalui DPRD harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, dan penegakan hukum. Argumen efisiensi biaya tidak dapat dijadikan satu-satunya dasar untuk mengubah mekanisme pilkada. Efisiensi memang penting, tetapi demokrasi tidak boleh direduksi menjadi kalkulasi anggaran semata. Jika persoalan pilkada langsung adalah politik uang, biaya politik, dan polarisasi, maka solusi konstitusionalnya tidak harus selalu berupa penghapusan pemilihan langsung, melainkan dapat berupa penguatan pengawasan dana kampanye, pembatasan biaya politik, penegakan hukum pemilu, dan pendidikan politik warga negara.

Berdasarkan uraian tersebut, kedudukan pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai *open legal policy* dapat dirumuskan dalam tiga proposisi. Pertama, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 membuka ruang bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan model pemilihan kepala daerah karena frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara eksplisit mengunci model pemilihan langsung. Kedua, ruang kebijakan tersebut tidak bersifat absolut karena harus tunduk pada prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, demokrasi konstitusional, partisipasi publik, dan *good governance*. Ketiga, pemilihan kepala daerah melalui DPRD hanya dapat dibenarkan apabila didesain sebagai mekanisme perwakilan yang terbuka, deliberatif, akuntabel, dan bebas dari politik transaksional. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat diposisikan sebagai *open legal policy* yang bersifat konstitusional secara bersyarat dalam makna doktrinal, bukan sebagai kebebasan legislasi tanpa batas.



Model Komparatif pemilihan kepala pemerintahan lokal secara langsung dan tidak langsung bagi desain pemilihan kepala daerah di Indonesia

Perbandingan model pemilihan kepala pemerintahan lokal penting dilakukan untuk menempatkan wacana pemilihan kepala daerah melalui DPRD dalam perspektif yang lebih luas. Dalam artikel ini, istilah kepala pemerintahan lokal digunakan secara fungsional untuk menunjuk pejabat eksekutif di tingkat lokal, seperti wali kota, pemimpin dewan, atau eksekutif lokal lain yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah. Istilah tersebut tidak dimaksudkan untuk disamakan sepenuhnya dengan konstruksi “kepala daerah” dalam hukum Indonesia, tetapi digunakan sebagai kategori pembandingan untuk membaca variasi desain demokrasi lokal. Dalam sistem demokrasi modern, tidak ada satu model tunggal yang secara otomatis paling demokratis. Sebagian negara memilih model pemilihan langsung untuk memperkuat legitimasi personal kepala pemerintahan lokal, sedangkan sebagian lain menggunakan model tidak langsung melalui dewan lokal untuk menjaga integrasi antara eksekutif dan legislatif lokal. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kualitas demokrasi lokal tidak hanya ditentukan oleh apakah kepala pemerintahan lokal dipilih langsung atau tidak langsung, tetapi juga oleh desain kelembagaan, kualitas representasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas pengawasan.

Dalam konteks Indonesia, pembelajaran komparatif ini relevan karena Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya menggunakan frasa “dipilih secara demokratis”. Frasa tersebut memberi ruang untuk membaca model pemilihan kepala daerah secara lebih terbuka, sepanjang tetap tunduk pada prinsip demokrasi konstitusional. Karena itu, model-model dari negara lain tidak dimaksudkan untuk diadopsi secara mentah, melainkan digunakan sebagai bahan pembandingan untuk melihat bagaimana negara lain merancang relasi antara pemilih, lembaga perwakilan lokal, kepala pemerintahan lokal, dan mekanisme akuntabilitas publik.

Inggris menunjukkan model yang relatif fleksibel dalam pengisian kepemimpinan pemerintahan lokal. Dalam sistem pemerintahan lokal Inggris, terdapat beberapa model pengambilan keputusan, termasuk model *leader and cabinet* dan model wali kota yang dipilih langsung. Pada model *leader and cabinet*, pemimpin dewan dipilih oleh anggota dewan lokal, sedangkan pada model *directly elected mayor*, wali kota dipilih langsung oleh warga di wilayah lokal tertentu. Pemerintah Inggris menjelaskan bahwa dewan lokal dapat menggunakan model kepemimpinan yang berbeda dalam menjalankan fungsi pengambilan keputusan lokal (GOV.UK, 2024). Sementara itu, House of Commons Library menjelaskan bahwa *directly elected mayors* di Inggris dan Wales berkembang sebagai salah satu bentuk penguatan kepemimpinan lokal, dengan dasar kelembagaan yang berbeda dari model pemimpin dewan biasa (House of Commons Library, 2025). Pelajaran utama dari Inggris bukan bahwa Indonesia harus meniru model *directly elected mayor* atau *council leader*, melainkan bahwa variasi model hanya dapat diterima apabila diikuti pemisahan kewenangan yang jelas, mekanisme pertanggungjawaban publik, dan kontrol kelembagaan yang dapat diawasi warga.

Afrika Selatan memperlihatkan model pemerintahan lokal yang menempatkan dewan kota sebagai aktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Pemerintah Afrika Selatan menjelaskan bahwa seluruh wilayah negara tersebut terbagi dalam kotamadya, dan setiap kotamadya memiliki dewan yang menjadi forum pengambilan keputusan lokal (Republic of South Africa, 2021). Dalam beberapa struktur pemerintahan lokal Afrika Selatan, konfigurasi dewan kota memiliki peran menentukan dalam pembentukan kepemimpinan eksekutif lokal. Dengan demikian, stabilitas kepala pemerintahan lokal sangat dipengaruhi oleh stabilitas koalisi dan dukungan politik di dewan. Pengalaman Johannesburg menunjukkan bahwa dinamika koalisi dapat menyebabkan pergantian wali kota yang berulang. Reuters melaporkan bahwa Johannesburg pernah mengalami pergantian wali kota sampai tujuh kali dalam tiga tahun, dengan dampak terhadap stabilitas pemerintahan dan pelayanan publik (Reuters, 2024). Bagi Indonesia, pelajaran dari Afrika Selatan adalah bahwa model berbasis dewan dapat dianggap sebagai bentuk demokrasi perwakilan, tetapi berpotensi memperkuat politik koalisi tertutup dan transaksi antarelite jika tidak disertai mekanisme pengawasan yang ketat.

India memberikan contoh bahwa model pengisian kepala pemerintahan lokal dapat bervariasi dalam satu negara karena struktur federal dan keberagaman pemerintahan daerah. Amandemen Konstitusi India ke-74 memberikan status konstitusional bagi pemerintahan kota dan mengatur kerangka umum pemerintahan lokal perkotaan. Namun, detail pemilihan kepala pemerintahan lokal dapat berbeda antarnegara bagian, termasuk perbedaan antara model pemilihan langsung dan tidak langsung (Ministry of Home Affairs, Government of India, 2024). Pembelajaran dari India bagi Indonesia harus dibaca secara terbatas. Variasi model di India dimungkinkan karena struktur federal memberi ruang besar kepada negara bagian. Indonesia sebagai negara kesatuan dapat mengambil prinsip fleksibilitas desain, tetapi tetap memerlukan standar nasional yang seragam mengenai partisipasi, transparansi, integritas calon, dan penyelesaian sengketa.

Jerman dan Italia memberi pembelajaran penting mengenai penguatan legitimasi eksekutif lokal melalui pemilihan langsung. Dalam konteks Jerman, data UN Women mengenai pemerintahan lokal

Jerman menunjukkan bahwa dewan kota merupakan badan deliberatif yang dipilih, sedangkan wali kota memiliki kewenangan eksekutif dan memimpin dewan kota (UN Women, 2024). Italia juga memperlihatkan model pemilihan langsung kepala pemerintahan lokal. Kajian terbaru mengenai pemerintahan lokal Italia menjelaskan bahwa kota memiliki otonomi statutori dan badan-badan yang dipilih secara langsung, termasuk wali kota dan dewan lokal (Klotz, 2025). Jerman dan Italia penting ditempatkan sebagai model pembandingan karena keduanya menunjukkan bahwa penguatan legitimasi langsung dapat berjalan bersama kontrol dewan lokal. Dengan demikian, persoalan biaya politik dan kualitas pilkada langsung di Indonesia tidak serta-merta harus dijawab dengan pengalihan pemilihan kepada DPRD, tetapi dapat pula dijawab melalui penguatan pengawasan, pembatasan biaya politik, pembenahan rekrutmen partai, dan desain kelembagaan yang lebih akuntabel.

Literatur mutakhir tentang Indonesia menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah langsung masih menjadi arena penting demokrasi lokal, tetapi mengandung sejumlah persoalan serius. Lewis (2025) menunjukkan bahwa transisi menuju pemilihan langsung wali kota dalam demokrasi klientelistik dapat berdampak terhadap pola belanja pemerintah lokal dan akses layanan rumah tangga, sehingga desain pemilihan eksekutif lokal tidak hanya berdimensi demokrasi, tetapi juga berdampak pada tata kelola dan pelayanan publik. Dalam konteks jurnal nasional terakreditasi, Lumbantoruan (2024) menilai bahwa pilkada langsung dan serentak di Indonesia belum sepenuhnya dapat disebut sebagai *concurrent local elections* karena belum diserentakkan dengan pemilihan anggota DPRD, sehingga berpotensi menghasilkan pemerintahan daerah yang tidak kongruen. Kajian ini penting karena menunjukkan bahwa pembenahan pilkada tidak selalu harus diarahkan pada pengembalian kepada DPRD, tetapi dapat dilakukan melalui desain keserentakan pemilu lokal yang lebih tepat. Selain itu, Rohmah (2025) menyoroti persoalan calon tunggal pada Pilkada 2024 sebagai problem legitimasi konstitusional dan perilaku kelembagaan partai politik. Fenomena calon tunggal menunjukkan bahwa tantangan demokrasi lokal tidak hanya terletak pada model langsung atau tidak langsung, tetapi juga pada kualitas kompetisi, kaderisasi, dan perilaku partai politik.

Berdasarkan pembelajaran tersebut, model langsung dan tidak langsung memiliki kelebihan dan risiko masing-masing. Model langsung memberi legitimasi rakyat yang kuat, tetapi menghadapi problem biaya politik, politik uang, dan kualitas kompetisi. Model tidak langsung melalui dewan dapat meningkatkan efisiensi dan integrasi dengan parlemen lokal, tetapi berisiko memperkuat transaksi elite, instabilitas koalisi, dan berkurangnya partisipasi publik. Oleh sebab itu, ukuran demokratis tidak dapat hanya ditentukan oleh model pemilihannya, melainkan oleh kualitas pengawasan, transparansi, akuntabilitas, kompetisi, dan perlindungan hak politik.

Tabel 1. Perbandingan Model Pemilihan Kepala Pemerintahan Lokal

Aspek	Inggris: <i>Council Leader</i> dan <i>Directly Elected Mayor</i>	Afrika Selatan: Eksekutif Lokal Berbasis Dewan	India: Variasi Federal Pemilihan Lokal	Jerman–Italia: Pemilihan Langsung dengan Kontrol Dewan	Catatan
Model dasar	Menggunakan model campuran: sebagian daerah memakai pemimpin dewan yang dipilih oleh anggota dewan, sebagian memakai wali kota yang dipilih langsung.	Dewan lokal memiliki peran penting dalam pembentukan dan stabilitas kepemimpinan eksekutif lokal.	Model bervariasi antarnegara bagian; sebagian menggunakan pemilihan langsung dan sebagian menggunakan mekanisme tidak langsung.	Wali kota atau kepala pemerintahan lokal umumnya memperoleh legitimasi langsung, tetapi tetap bekerja dalam kontrol kelembagaan dewan lokal.	Tidak ada model tunggal yang otomatis paling demokratis; kualitas demokrasi bergantung pada desain kelembagaan dan akuntabilitas.
Sumber legitimasi	Legitimasi dapat berasal dari mandat langsung	Legitimasi bersumber dari konfigurasi	Legitimasi mengikuti hukum negara bagian, baik melalui	Legitimasi utama berasal dari pemilihan langsung, tetapi	Legitimasi formal harus dilengkapi legitimasi substantif melalui



	warga atau dukungan dewan lokal.	dewan sebagai lembaga perwakilan.	pemilih langsung maupun dewan lokal.	tetap dibatasi oleh mekanisme kontrol dewan.	partisipasi, transparansi, dan kontrol publik.
Relasi eksekutif-legislatif lokal	Model <i>leader and cabinet</i> cenderung menyatukan kepemimpinan dengan dukungan dewan, sedangkan <i>directly elected mayor</i> memperkuat mandat personal.	Relasi sangat dipengaruhi oleh konfigurasi partai dan stabilitas koalisi di dewan.	Relasi eksekutif-legislatif berbeda antarnegara bagian sesuai desain hukum lokal.	Relasi dibangun melalui mandat langsung eksekutif dan pengawasan dewan lokal.	Model berbasis dewan dapat menjaga kongruensi politik, tetapi rentan instabilitas koalisi dan transaksi elite.
Kelebihan	Fleksibel dan memungkinkan variasi model sesuai kebutuhan lokal.	Dapat mengintegrasikan kepala pemerintahan lokal dengan dukungan politik di dewan.	Adaptif terhadap keragaman wilayah dan struktur federal.	Memperkuat legitimasi eksekutif lokal tanpa meniadakan kontrol dewan.	Fleksibilitas bermanfaat jika diikuti standar minimum demokrasi dan akuntabilitas.
Keterbatasan	Variasi model dapat menimbulkan kompleksitas kewenangan dan akuntabilitas.	Rentan instabilitas koalisi, pergantian kepala lokal, dan transaksi politik.	Berisiko menghasilkan standar demokrasi yang tidak seragam antarwilayah.	Pemilihan langsung tetap dapat menghadapi biaya politik dan dominasi partai.	Setiap model tetap membutuhkan pengawasan, pembatasan konflik kepentingan, dan mekanisme pertanggungjawaban publik.
Pembelajaran bagi Indonesia	Pilihan model harus disertai kejelasan mandat, kewenangan, dan mekanisme akuntabilitas.	Jika DPRD memilih kepala daerah, perlu pengamanan terhadap transaksi elite dan instabilitas politik lokal.	Fleksibilitas desain harus tetap tunduk pada standar nasional karena Indonesia adalah negara kesatuan.	Problem pilkada langsung tidak selalu harus dijawab dengan penghapusan pemilihan langsung; perbaikan pengawasan juga menjadi opsi.	Pilkada melalui DPRD hanya dapat dipertimbangkan sebagai <i>open legal policy</i> apabila terbuka, deliberatif, akuntabel, dan bebas dari politik transaksional.

Berdasarkan pembelajaran komparatif tersebut, Indonesia setidaknya dapat mengambil empat prinsip adaptif. Pertama, apabila pemilihan kepala daerah melalui DPRD dipilih, prosesnya harus bersifat terbuka dan deliberatif, dengan kewajiban uji publik calon serta publikasi rekam jejak. Kedua, perlu dibangun pengawasan antitransaksional melalui pelibatan lembaga pengawas, audit pendanaan, dan mekanisme pelaporan publik. Ketiga, akuntabilitas kepala daerah harus tetap diarahkan kepada rakyat, bukan hanya kepada DPRD. Keempat, perbaikan pilkada langsung tetap harus dipertimbangkan sebagai alternatif kebijakan, sehingga pengalihan pemilihan kepada DPRD tidak diperlakukan sebagai satu-satunya solusi terhadap problem biaya politik, politik uang, dan polarisasi. Dengan cara demikian, model pemilihan melalui DPRD tidak berubah menjadi kemunduran demokrasi, melainkan dapat diuji sebagai model demokrasi perwakilan yang memenuhi batas konstitusional.

Batas konstitusional open legal policy dalam pengaturan pemilihan kepala daerah melalui DPRD agar tidak mereduksi kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan prinsip good governance

Kedudukan pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagai *open legal policy* tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan absolut pembentuk undang-undang. Dalam negara hukum konstitusional, setiap ruang kebijakan legislasi tetap dibatasi oleh norma dasar konstitusi, terutama prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, perlindungan hak politik, dan demokrasi yang akuntabel. Oleh karena itu, meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menggunakan frasa “dipilih secara demokratis” dan tidak secara eksplisit mewajibkan pemilihan langsung, pembentuk undang-undang tidak dapat merancang pemilihan kepala daerah melalui DPRD secara tertutup, elitis, dan transaksional. Dengan demikian, *open legal policy* dalam isu ini bersifat terbuka secara normatif, tetapi tertutup terhadap pilihan kebijakan yang mereduksi kedaulatan rakyat.

Batas pertama adalah kedaulatan rakyat dan perlindungan hak politik warga negara. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya, apabila kepala daerah dipilih melalui DPRD, rakyat tidak boleh sepenuhnya dikeluarkan dari proses politik tersebut. Dalam konteks UUD NRI Tahun 1945, perlindungan hak politik dan partisipasi warga negara juga dapat dikaitkan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3). Karena itu, pengalihan mekanisme pemilihan dari rakyat kepada DPRD tidak boleh menghilangkan ruang warga untuk memperoleh informasi, menyampaikan pendapat, mengawasi proses politik, dan menilai akuntabilitas pejabat publik. Kajian Nur (2025) tentang perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah menegaskan pentingnya perluasan akses politik, keadilan elektoral, dan peningkatan partisipasi dalam pemilihan kepala daerah; hal ini menunjukkan bahwa desain pilkada tidak boleh mempersempit akses rakyat terhadap proses demokrasi lokal.

Batas kedua adalah demokrasi deliberatif dan partisipasi bermakna. Demokrasi deliberatif menekankan bahwa legitimasi keputusan politik tidak hanya lahir dari prosedur pemungutan suara, tetapi juga dari proses diskursus publik yang terbuka, rasional, dan inklusif. Dalam konteks pilkada melalui DPRD, pemilihan kepala daerah tidak boleh hanya berlangsung dalam rapat internal fraksi atau negosiasi tertutup antarpantai. DPRD harus menjadi ruang deliberasi publik, bukan sekadar arena transaksi politik. Oleh karena itu, sebelum pemungutan suara dilakukan, perlu ada forum uji publik calon, publikasi visi-misi, laporan harta kekayaan, rekam jejak hukum, komitmen antikorupsi, serta ruang masukan masyarakat. Masukan publik tersebut sebaiknya menjadi bagian dari dokumen pertimbangan fraksi sebelum menentukan pilihan politik. Studi Rohmah (2025) tentang calon tunggal Pilkada 2024 menunjukkan bahwa lemahnya kompetisi politik dan perilaku kelembagaan partai dapat memunculkan krisis legitimasi dalam pilkada, sehingga desain pemilihan kepala daerah harus diarahkan untuk memperkuat partisipasi dan kualitas kontestasi, bukan sekadar memenuhi prosedur formal.

Batas ketiga adalah transparansi dan akuntabilitas publik. Jika pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, seluruh tahapan pemilihan harus dapat diketahui dan diawasi publik. Transparansi harus dimulai dari tahap pencalonan, verifikasi persyaratan, penilaian rekam jejak, forum uji publik, hingga pemungutan suara. Pemungutan suara tertutup di DPRD berpotensi melemahkan akuntabilitas politik karena masyarakat tidak mengetahui pilihan wakilnya. Oleh sebab itu, pemungutan suara sebaiknya dilakukan secara terbuka, kecuali terdapat alasan konstitusional yang sangat kuat untuk merahasiakannya. Transparansi juga perlu didukung oleh sistem informasi resmi yang memuat dokumen pencalonan, riwayat pendidikan, pengalaman pemerintahan, laporan harta kekayaan, rekam jejak hukum, dukungan partai, dan hasil uji publik calon. Dalam konteks tata kelola pilkada, Anwar et al. (2025) menekankan pentingnya penguatan pengawasan, verifikasi digital, dan desain elektoral adaptif; gagasan ini relevan untuk menunjukkan bahwa teknologi dapat digunakan sebagai instrumen penguatan transparansi dan akuntabilitas, termasuk apabila pemilihan dilakukan melalui DPRD. Selain itu, kepala daerah yang dipilih melalui DPRD tidak boleh hanya bertanggung jawab secara politik kepada DPRD, tetapi tetap harus mempertanggungjawabkan kinerja pemerintahannya kepada masyarakat melalui laporan kinerja terbuka, forum pertanggungjawaban publik, dan mekanisme evaluasi partisipatif.

Batas keempat adalah integritas proses, pencegahan politik transaksional, dan pengawasan independen. Salah satu risiko terbesar pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah berpindahnya praktik politik uang dari arena pemilihan luas ke arena elite terbatas. Dalam pilkada langsung, politik uang dapat terjadi antara kandidat dan pemilih. Dalam pilkada melalui DPRD, transaksi dapat bergeser menjadi negosiasi antara kandidat, partai politik, dan anggota DPRD. Risiko ini lebih berbahaya karena jumlah aktor lebih sedikit, ruang negosiasi lebih tertutup, dan pembuktiannya lebih sulit. Kajian Mukhlis et al. (2024) mengenai politik dinasti dalam pemilihan kepala daerah menegaskan bahwa demokrasi lokal menghadapi tantangan serius ketika kekuasaan elektoral dikendalikan oleh jaringan elite, dinasti, dan kepentingan politik tertentu. Oleh karena itu, apabila pembentuk undang-undang memilih model pemilihan melalui DPRD, undang-undang harus merumuskan secara limitatif peran lembaga pengawas. Bawaslu dapat diberi mandat pengawasan proses apabila pilkada tetap ditempatkan sebagai bagian dari rezim elektoral. KPK



dan PPAK dapat dilibatkan pada aspek pencegahan korupsi dan penelusuran transaksi mencurigakan sepanjang diatur secara tegas dalam undang-undang. Selain itu, mekanisme etik internal DPRD atau panel etik independen perlu dibentuk untuk memeriksa konflik kepentingan anggota DPRD.

Batas kelima adalah kepastian hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif. Jika pemilihan kepala daerah melalui DPRD diatur kembali, undang-undang harus menentukan secara jelas lembaga yang berwenang mengawasi proses, memeriksa pelanggaran, dan menyelesaikan sengketa. Desain penyelesaian sengketa harus membedakan sengketa pencalonan, sengketa proses, sengketa hasil, dan sengketa etik. Pembedaan ini penting agar tidak terjadi kekosongan hukum ketika pemilihan tidak lagi dilakukan langsung oleh rakyat, tetapi melalui DPRD. Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 penting karena memperlihatkan perkembangan kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Riqiey (2023) menjelaskan bahwa putusan tersebut menjadi titik penting dalam pembacaan ulang kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap sengketa pilkada pasca perdebatan pemisahan rezim pemilu dan pilkada. Selain sengketa, validitas administrasi pencalonan juga harus dijamin sejak awal. Suhendarto dan Saraswati (2022) menunjukkan bahwa persoalan status kewarganegaraan asing calon terpilih dalam pilkada memperlihatkan adanya celah hukum dan lemahnya sinergi penyelenggara dalam memverifikasi syarat calon. Temuan ini relevan karena pemilihan melalui DPRD tidak boleh mengurangi ketelitian verifikasi syarat calon; justru karena pilihannya terbatas, verifikasi calon harus lebih ketat, terbuka, dan dapat diuji publik.

Kelima batas tersebut harus diletakkan dalam kerangka *good governance*. Dalam kerangka ini, desain pemilihan kepala daerah harus menjamin partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, kepastian hukum, responsivitas, dan pengendalian penyalahgunaan kekuasaan. Efisiensi biaya memang dapat menjadi salah satu pertimbangan kebijakan, tetapi tidak dapat menjadi satu-satunya dasar untuk mengurangi partisipasi politik rakyat. Demokrasi yang baik tidak hanya dihitung dari murah atau mahal nya pemilihan, tetapi juga dari kemampuan sistem menghasilkan pemimpin yang legitimate, berintegritas, responsif, dan dapat dikontrol oleh masyarakat. Oleh karena itu, pilihan pilkada melalui DPRD harus diuji melalui prinsip manfaat konstitusional: apakah model tersebut memperkuat kualitas pemerintahan daerah atau justru mempersempit ruang kontrol publik.

Berdasarkan batas tersebut, artikel ini menawarkan desain Pilkada DPRD Terbuka dan Deliberatif sebagai model normatif apabila pemilihan kepala daerah melalui DPRD hendak dijadikan pilihan kebijakan hukum terbuka. Model ini dibangun di atas lima pilar: keterbukaan pencalonan, partisipasi publik bermakna, pemungutan suara DPRD yang akuntabel, pengawasan antitransaksional, dan penyelesaian sengketa yang efektif. Secara prosedural, tahapan model tersebut dapat dirancang sebagai berikut: pertama, pencalonan kepala daerah dilakukan secara terbuka oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan kewajiban memenuhi syarat integritas dan kapasitas; kedua, seluruh dokumen calon dipublikasikan melalui sistem informasi resmi; ketiga, calon mengikuti uji publik yang melibatkan akademisi, organisasi masyarakat sipil, media, dan warga daerah; keempat, masyarakat diberi waktu menyampaikan masukan dan keberatan terhadap calon; kelima, DPRD melakukan pemungutan suara secara terbuka dan setiap anggota DPRD wajib mempertanggungjawabkan pilihannya kepada publik; keenam, lembaga pengawas melakukan pengawasan terhadap politik uang, konflik kepentingan, dan transaksi mencurigakan; ketujuh, hasil pemilihan dapat diuji melalui mekanisme hukum apabila terdapat pelanggaran serius.

Dengan demikian, batas konstitusional *open legal policy* dalam pengaturan pilkada melalui DPRD dapat dirumuskan sebagai larangan mereduksi kedaulatan rakyat, kewajiban menyediakan partisipasi deliberatif, kewajiban menjamin transparansi dan akuntabilitas, kewajiban membangun pengawasan antitransaksional, serta kewajiban menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif. Tanpa batas tersebut, pemilihan kepala daerah melalui DPRD berpotensi menjadi konstitusional secara formal, tetapi lemah secara demokratis.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diposisikan sebagai *open legal policy* berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara eksplisit membatasi mekanisme pemilihan kepala daerah hanya pada pemilihan langsung oleh rakyat. Namun, keterbukaan norma tersebut tidak berarti memberikan kebebasan tanpa batas kepada pembentuk undang-undang. Pilihan pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat diterima secara konstitusional apabila tetap tunduk pada prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, demokrasi konstitusional, perlindungan hak politik warga negara, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Pembelajaran komparatif dari beberapa negara menunjukkan bahwa demokratis atau tidaknya model pemilihan kepala pemerintahan lokal tidak semata-mata ditentukan oleh kategori langsung atau tidak langsung. Model langsung memiliki keunggulan dalam memperkuat legitimasi rakyat, tetapi tetap berhadapan dengan persoalan biaya politik, politik uang, kualitas kompetisi, dan dominasi partai. Sebaliknya, model tidak langsung melalui dewan lokal dapat memperkuat integrasi eksekutif-legislatif dan efisiensi kelembagaan, tetapi berisiko melahirkan transaksi elite, instabilitas koalisi, dan berkurangnya partisipasi publik. Oleh karena itu, pembelajaran utama bagi Indonesia adalah bahwa model pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh diadopsi sebagai mekanisme tertutup, melainkan harus dirancang sebagai demokrasi perwakilan yang terbuka, deliberatif, akuntabel, dan tetap berorientasi pada kedaulatan rakyat.

Batas konstitusional *open legal policy* dalam pengaturan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terletak pada kewajiban untuk tidak mereduksi kedaulatan rakyat, demokrasi deliberatif, dan prinsip *good governance*. Ruang kebijakan pembentuk undang-undang harus dibatasi oleh jaminan hak politik warga negara, partisipasi publik bermakna, transparansi, akuntabilitas, integritas proses, pengawasan antitransaksional, serta kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat dibenarkan apabila dirancang melalui model Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif, yaitu model yang mensyaratkan keterbukaan pencalonan, uji publik calon, publikasi rekam jejak, pemungutan suara yang akuntabel, pengawasan independen, serta mekanisme keberatan atau penyelesaian sengketa yang efektif. Secara umum, temuan ini menunjukkan bahwa persoalan utama dalam desain demokrasi lokal bukan hanya terletak pada pilihan antara pemilihan langsung atau tidak langsung, melainkan pada kemampuan desain kelembagaan menjamin partisipasi, akuntabilitas, integritas, dan kontrol publik.

Saran

Pembentuk undang-undang perlu menempatkan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pilihan kebijakan yang sangat hati-hati, terbatas, dan bersyarat. Apabila model ini hendak dipertimbangkan, pengaturannya tidak boleh hanya memindahkan kewenangan memilih dari rakyat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi harus disertai desain Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif. Desain tersebut perlu memuat uji publik calon, publikasi rekam jejak, pemungutan suara terbuka, kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempertanggungjawabkan pilihan politiknya, pengawasan terhadap politik transaksional, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas.

Penyelenggara pemilihan umum, partai politik, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan lembaga pengawas perlu memperkuat mekanisme akuntabilitas dan integritas demokrasi lokal, baik dalam model pemilihan kepala daerah langsung maupun apabila pada masa mendatang dipilih model pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penguatan tersebut dapat dilakukan melalui pembatasan biaya politik, transparansi pendanaan, pendidikan politik masyarakat, kaderisasi partai yang lebih terbuka, verifikasi calon yang ketat, serta pelibatan publik dalam pengawasan. Penelitian lanjutan juga diperlukan untuk menguji secara lebih mendalam desain kelembagaan Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Terbuka dan Deliberatif, terutama berkaitan dengan bentuk uji publik, model pemungutan suara terbuka, peran lembaga pengawas, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang paling sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, S., Riwanto, A., & Hidayat, A. (2025). Direct regional head elections in Papua: Problems, solutions, and reforms. *Jurnal Konstitusi*, 22(4), 798–827. <https://doi.org/10.31078/jk2249>
- GOV.UK. (2024). *Understand how your council works: Decision making*. <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/decision-making>
- Hadi, S. (2023). Makna Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 19(1). <https://doi.org/10.30996/dih.v19i1.7920>
- House of Commons Library. (2025). *Directly-elected mayors*. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05000/>



- Klotz, G., & Parolari, S. (2025). The role of Italian local authorities in conferences with other government levels. In *Local government structure and intergovernmental relations* (pp. 167–183). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-99820-1_10
- Lewis, B. D. (2025). The transition to direct mayoral elections in clientelistic environments: Causal public spending and service delivery effects. *World Development*, 185, 106874. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106874>
- Lumbantoruan, G. S. A. (2024). Politik hukum pemilihan kepala daerah langsung dan serentak di Indonesia: Dinamika, tantangan, dan prospek pembaharuannya. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10). <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/590>
- Ministry of Home Affairs, Government of India. (2024). *74th Amendment and municipalities in India*. <https://secforuts.mha.gov.in/74th-amendment-and-municipalities-in-india/>
- Mukhlis, M. M., Ilmar, A., Maskun, Aswanto, & Tajuddin, M. S. (2024). Dynastic politics in regional elections: Challenges to democracy and the need for legal reform in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 21(4), 565–587. <https://doi.org/10.31078/jk2143>
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2004). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2022). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.
- Nur, R. (2025). Analysis of the changing threshold for regional head candidacy from a utilitarian perspective. *Jurnal Konstitusi*, 22(3), 508–527. <https://doi.org/10.31078/jk2235>
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
- Republic of South Africa. (2021). *Local government*. <https://www.gov.za/about-government/government-system/local-government>
- Reuters. (2024, August 16). *Johannesburg gets new mayor after protests and party deals*. <https://www.reuters.com/world/africa/johannesburg-gets-new-mayor-after-protests-party-deals-2024-08-16/>
- Riqiey, B. (2023). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil sengketa pilkada pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022. *JAPHTN-HAN*, 2(1), 109–124. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.59>
- Riyanti, R., & Firmanto, F. (2025). Pemilihan kepala daerah melalui pemilihan DPRD berbasis demokrasi perwakilan. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, 4(1), 3946–3953. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2227>
- Rohmah, E. I. (2025). Constitutional legitimacy and institutional behavior of political parties in the 2024 regional elections. *Jurnal Konstitusi*, 22(3), 459–482. <https://doi.org/10.31078/jk2233>
- Saifulloh, P. P. A. (2022). Penafsiran pembentuk undang-undang membentuk kebijakan hukum terbuka presidential threshold dalam undang-undang pemilihan umum yang bersumber dari Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 11(1), 153–172.
- Suhendarto, B. P., & Saraswati, R. (2022). Implikasi hukum status kewarganegaraan asing pada calon terpilih dalam pemilihan kepala daerah. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(3), 382–401. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i3.382-401>
- UN Women. (2024). *Germany: Women in local government*. <https://localgov.unwomen.org/country/DEU>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.